نموذج ترخيص

انا الطالب : سناء ماهر عمر حواح أمنح الجامعة الأردنية و/أو من تفوضه ترخيصاً غير حصري دون مقابل بنشر و /أو استعمال و /أو استغلال و/ أو ترجمة و/ أو تصوير و/ أو إعادة إنتاج بأي طريقة كانت سواء ورقية و / أو إلكترونية أو غير ذلك رسالة الماجستير / الدكتوراه المقدمة من قبلي وعنوانها.

المرأة في الوظيفة العامة في التشريع الفلسطيني "دراسة مقارنة"

وذلك لغايات البحث العلمي و / أو التبادل مع المؤسسات التعليمية والجامعات و / أو لأي غاية أخرى تراها الجامعة الأردنية مناسبة، وأمنح الجامعة الحق بالترخيص للغير بجميع أو بعض ما رخصته لها.

اسم الطالب: سناء ماهر حواح

التوقيع:

التاريخ: ١١/١٢/٢٠١٧م

المرأة في الوظيفة العامة في التشريع الفلسطيني دراسة مقارنة

إعداد

سناء ماهر طوطح

المشرف

الدكتور نوفان العجارمة

قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الدكتوراه في القانون العام

كلية الدراسات العليا

الجامعة الأردنية

تشرين أول، 2017

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الأطروحة بعنوان : (**المرأة في الوظيفة العامة في التشريع الفلسطيني "دراسة مقارنة")**.

وأجيزت بتاريخ 2017/10/5.

الدكتور / نوفان منصور العجارمة .... مشرفاً ....

أستاذ مشارك / القانون الإداري

الأستاذ الدكتور / عوض أحمد الزعبي .... عضواً ....

أستاذ / القانون أصول محاكمات مدنية.

الدكتورة / عبير بشير الدبابنة .... عضواً ....

أستاذ مشارك / قانون حقوق المرأة.

الدكتور / ميساء سعيد بيضون .... عضواً خارجياً ....

أستاذ / القانون الإداري (جامعة آل البيت).

إهداء

تقبلي يا أمي حصاد سهرك على راحتنا وحرصك على نجاحنا

إلى رمز الحنان والدفء والعطاء...

إلى من منحتني كل حنان الأرض...

إلى من لن يصف حبي لها قلم...

إلى من كنت في عينيها دمعة... وفي قلبها خفقة... وعلى لسانها دعاء...

والدتي (رسمية عريقات)

وأنحني يا أبي إجلالاً وتقديراً

وأهديك ثمرة تربيتك ليّ وتعليمك

إلى من ملك قلبي بدفئه وعطاءه

إلى والدي (ماهر طوطح)

إليهما .... أدعوا

" وقل رب ارحمهما كما ربياني صغيراً "

إلى أخواتي ... اللواتي ما فارقت صورهم نفسي ووجداني

وإلى من أضافوا لحياتي حياة (يوسف وكريم)

إلى الداعم الحقيقي لي خلال مسيرتي في برنامج الدكتوراه الأستاذ الدكتور عماد أبوكشك المحترم

أهديكم أفضل ما أنتجت وأقل ما تستحقونه لقد بني نجاحي على جهودكم

شكر وتقدير

الحمد لله وحده والصلاة والسلام على من لا نبيّ بعده، وبعد:

أشكر الله عزّ وجل أن وفقني لإكمال هذه الرسالة، فله الحمد على جزيل فضله وإنعامه.

وإنطلاقاً من قوله تعالى:"ومن شكر فإنما يشكر لنفسه" (النمل:40)

وقوله صلى الله عليه وسلم :"مَنْ لمْ يَشْكر النّاس لمْ يَشكر الله عزّ وجل"

فإنني أتقدم بجزيل الشكر والعرفان إلى من كان له الفضل بعد الله في إخراج هذه الرسالة بصورتها الحالية، **الدكتور نوفان العجارمة**، أستاذ القانون الإداري بكلية الحقوق في الجامعة الأردنية والمشرف على هذه الرسالة والذي وجدت فيه أستاذاً معطاءً سخياً في علمه وخُلقه، بذل الجهد وقدم التوجيه السليم والرأي السديد الذي ساعدني في تخطي الكثير من الصعاب، فجزاه الله خير جزاء وأمده بدوام الصحة والعافية.

كما أتقدم بجزيل الشكر إلى أساتذتي أعضاء لجنة المناقشة الموقرين على ما تكبدوه من عناء في قراءة رسالتي المتواضعة وإغنائها بمقترحاتهم القيمة، وكل اللذين ساندوني ووقفوا بجانبي في مسيرتي العلمية جزآهم الله عني كل خير.

وفي الختام أسأل الله تعالى أن يجعل ما قدمت من جهد خالصاً لوجهه الكريم وأن ينفع به.

وصلى الله على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه.

الباحثة

قائمة المحتويات

الموضـــــــــوع	الصفحة
قرار لجنة المناقشة..	ب
الإهداء..	ج
شكر وتقدير	د
قائمة المحتويات..	هـ
الملخص باللغة العربية	ح
الفصل التمهيدي	1
مقدمة..	1
مشكلة الدراسة..	5
أهمية الدراسة..	6
أهداف الدراسة..	6
اسئلة او فرضيات الدراسة..	6
الدراسات السابقة	7
منهج البحث..	9
الفصل الأول **النظام القانوني لتولي المرأة الوظيفة العامة في التشريع الفلسطيني**	10
المبحث الأول: الإطار الدستوري والقانوني لتولي المرأة الوظائف العامة	12
المطلب الأول: مكانة المرأة في المواثيق الدولية والموقف القانوني المحلي	13
الفرع الاول: المساواة في تولي الوظائف العامة وفق المواثيق الدولية	14
الفرع الثاني: الإطار الوظيفي النسائي في القانون الأساسي الفلسطيني والمقارن.	18
المطلب الثاني: موقف المشرع والشريعة الإسلامية من المساواة بين الجنسين في تولي الوظائف العامة..	21
الفرع الأول: موقف الشريعة الإسلامية من المساواة بين الجنسين في شغل الوظائف العامة..	22
الفرع الثاني: موقف المشرع الفلسطيني والمقارن من المساواة بين الجنسين في تولي الوظائف العامة..	24

الموضـــــــوع	الصفحة
المبحث الثاني: واقع المرأة الفلسطينية في قانون الخدمة المدنية.................	28
المطلب الأول: التوظيف في قانون الخدمة المدنية..........................	29
الفرع الأول: مفهوم الموظف العام..	30
الفرع الثاني: شروط التعيين في الوظيفة العمومية............................	33
المطلب الثاني: السلبيات التي تؤخذ على قانون الخدمة المدنية......................	36
الفرع الأول: أساس نظام الخدمة المدنية الفلسطيني...........................	37
الفرع الثاني: تسييس نظام الخدمة المدنية الفلسطيني وأثر ذلك على المرأة الفلسطينية...	39
الفصل الثاني **اشتراك المرأة في الوظيفة العامة ومعيقات وصولها للمناصب الإدارية العليا**	42
المبحث الأول: توزيع النساء في الوظائف الحكومية الفلسطينية	44
المطلب الأول: مظاهر الواسطة في الوظيفة العامة وأثرها على المرأة الفلسطينية.	45
الفرع الأول: الواسطة وأثرها على المرأة الموظفة..........................	46
الفرع الثاني: مظاهر الوساطة والمحسوبية في الوظيفة العامة...............	47
المطلب الثاني: أثر التشريعات والقرارات الفلسطينية على حقوق المرأة الوظيفية	50
المبحث الثاني: الصعوبات التي تواجه المرأة الفلسطينية في مؤسسات القطاع العام...	53
المطلب الأول: التحديات الثقافية والاجتماعية التي تواجه المرأة الفلسطينية......	54
المطلب الثاني: التحديات الاقتصادية والتنظيمية..............................	57
المطلب الثالث: المرأة في الوظيفة العامة والمعيقات الإدارية........................	58
المطلب الرابع: البعد التشريعي وأثره على المعوقات السياسية التي تحد من فرص المرأة الموظفة.	60
الفرع الأول: المعيقات السياسية الداخلية..	62
الفرع الثاني: المعيقات السياسية الخارجية.....................................	64
المطلب الخامس: المعيقات النفسية..	65
الفرع الأول: المعيقات النفسية الذاتية للمرأة الموظفة..........................	66
الفرع الثاني: التحرش الجنسي للمرأة الموظفة..................................	67

الموضـــــــــوع	الصفحة
المبحث الثالث: مستقبل المرأة الفلسطينية في الوظيفة العامة......................	73
المطلب الأول: حجج دخول المرأة السلك الوظيفي....................................	74
الفرع الأول: الحجة الاجتماعية..	74
الفرع الثاني: الحجة الاقتصادية...	75
الفرع الثالث: الحجة القانونية..	75
الفرع الرابع: اثار ونتائج مشاركة المرأة في الوظائف العامة بالنسبة لها وللأسرة والمجتمع...	76
المطلب الثاني: الحقوق المالية والمعنوية للمرأة الموظفة في ظل التشريع الفلسطيني والمقارن...	77
الفرع الأول: الحقوق المالية..	78
الفرع الثاني: الحقوق المعنوية..	80
المطلب الثالث: القيادة الإدارية والمرأة الفلسطينية...................................	81
الفرع الأول: مفهوم القيادة الإدارية...	82
الفرع الثاني: التمكين و القيادة الإدارية النسائية....................................	84
المطلب الرابع: التنظيم المقترح...	78
الخاتمة	92
التوصيات	94
المصادر والمراجع..	95
الملخص باللغة الانجليزية..	101

المرأة في الوظيفة العامة في التشريع الفلسطيني دراسة مقارنة

إعداد

سناء ماهر طوطح

المشراف

الدكتور نوفان العجارمة

الملخص

لا شك أن للمرأة دوراً أساسياً في أي مجتمع، وقد تغير مركز المرأة في العصر الحديث نتيجة لتقرير مبدأ المساواة والإعتراف للمرأة بالكثير من الحقوق في شتى المجالات، وحققت بالمقابل المكاسب والإنجازات، وقد عنيت هذه الدراسة بموضوع المرأة وحقها في الوظيفة العامة وذلك بعد اضمحلال الصورة التقليدية لعمل المرأة، ولذلك هدفت الدراسة إلى تحديد معيقات وصول المرأة إلى المناصب العليا في المؤسسات الفلسطينية العامة، ورصد الإشكاليات التي تواجه المرأة في عملية الوصول للمناصب الإدارية العليا، وإلى أجهزة الدولة الإدارية للعمل على تطبيق أسس الترقية على أساس الكفاءة والجدارة، كما توصلت الدارسة من خلال الدراسة المقارنة إلى ضرورة دراسة تشريعات الخدمة المدنية الأخرى وتعديل بعضها بما يتناسب مع المساواة وروح العصر.

الكلمات الافتتاحية: المرأة، الوظيفة العامة، دولة فلسطين.

الفصل التمهيدي

مقدمة

حصدت المرأة العربية مكانة مهمة على مختلف الأصعدة اجتماعية وإقتصادية وسياسية، وقد حققت المرأة الفلسطينية إنجازاً في شتى المجالات، وفي الوقت الحالي زاد اهتمام مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني بدور المرأة الفلسطينية، فلم يعد نشاط المرأة الفلسطينية مقتصر على الانضمام للجمعيات النسوية والعمل الزراعي كما هو متعارف عليه حول محدودية عمل المرأة إنّما امتد نشاط المرأة إلى مختلف القطاعات الأخرى وكل هذا نتيجة الظروف القاسية التي مرت بها المرأة الفلسطينية جراء الإحتلال الإسرائيلي والظروف المعيشية الصعبة التي دفعتها للتوجه إلى سوق العمل كما أنه جاء نتيجة للنظرة البالية تجاه المرأة فقد رصدت أعمال غير مدفوعة الأجر كالزراعة حيث كانت تتقاضى جزء من المحصول بدلاً من العوض المالي، ومع مرور الوقت وسعيّ النساء المتواصل للتحرر والمطالبة بالمساواة قدماً بالرجال فقد عملت بمجالات أخرى كالتعليم والتمريض، ولا بد من الإشارة إلى أنّ النضال الوطني ضد الاحتلال الإسرائيلي سلّط الضوء على دور المرأة أثناء الإنتفاضات التي تعرضت لها فلسطين، ومع كل ذلك فقد كان دور المرأة يقتصر على أعمال الإغاثة ورعاية الأطفال، إلّا أنّ الحركة النشطة التي قامت بها تلك النسوه اتسعت لتشمل التصدي للتمييز والعنف التي تتعرض له النساء في شتى المجالات من علمية وصحية واجتماعية وعملية واقتصادية وسياسية وغير ذلك.

وبالرغم من مشاركة المرأة الفلسطينية بمؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية، إلّا أنّ نسبة مشاركتها ضئيلة جداً، وفي مطلع التسعينات عندما بدأت المفاوضات الفلسطينية الإسرائيلية في مدريد عام 1991 طالبت حينها النساء الفلسطينيات المشاركة في الطواقم الفنية بمؤتمر مدريد للسلام وذلك بهدف المشاركة في وضع الخطط الوطنية في مجال التعليم والصحة والاقتصاد وغير ذلك، وكان عدد النساء المشاركات حينها في تلك الطواقم 66 من أصل 366 مشاركاً، ومن هنا بدأت نقطة التحول في حياة الفلسطينيات لإبراز دورهن وقدرتهن على المساهمة في صنع القرار.

ونلاحظ أنّ دور المرأة ومركزها قد تغير في العصر الحديث نتيجة لتقرير مبدأ المساواة والاعتراف للمرأة بالعديد من الحقوق في الكثير من المجالات، وقد ساهم بشكل بارز اهتمام الأمم

المتحدة بتحسين وضع المرأة في جميع الدول وعقدت بشأنها العديد من الاتفاقيات الدولية فعلى سبيل المثال حصلت المرأة في مجال الحقوق السياسية على حق الانتخاب[1].

أما المرأة الفلسطينية فقد واجهت تحدٍّ كبير في حياتها وهو ما تمثّل بالعادات والتقاليد البالية التي فرضت عليها بعض الأعمال والمناصب مقابل منعها من تولي مناصب وأعمال أخرى، وهذا ما أدّى إلى الحد من توليها مناصب عليا، فعند النظر إلى مجموع المناصب العليا التي وصلن لها نسوة فلسطين نجد أنهن قلة استطعن الحصول على مناصب مهمه كمنصب وزيرة، وقد تعينت أول وزيرة عند تشكيل السلطة الفلسطينية عام 1994 ، ومع أنها نسبة ضئيلة نوعاً ما إلا أنّه يعتبر مكسب في مقابل ما واجهته المرأة بشكل عام من تهميش، وبالرغم من هذا التطور الذي واكب النساء وما حققته النسوة من مكاسب في مجال العمل إلّا أنّها لم تصل بعد إلى المساواة الحقيقية والمتعادلة مع نظيرها الرجل، فما زالت المساواة بين الجنسين في مجال العمل والوظائف العامة غير متحققة من الناحية الواقعية.

إنّ مشاركة المرأة الفلسطينية لم تصل إلى الهدف المطلوب لإحداث توازن وذلك بسبب عدم المساواة بفرص العمل بين المرأة والرجل، فالوظائف التي تمارسها المرأة في وظائف تقليدية ومع تقدم وضع المرأة في وظائف القطاع العام فلم تصل إلى الغاية المرجوة من تقليص للفجوة بين المرأة والرجل، ففي سلك القضاء تقدمت المرأة الفلسطينية تقدماً ملموساً ومع ذلك ما زالت الفجوة قائمة حيث 17.2% من القضاة هن من النساء، مقابل 82.8% من الرجال[2]، بالرغم من النص الصريح في الدستور الفلسطيني على المساواة بين المرأة والرجل حيث نص في المادة (22) من الدستور بالعبارة الآتية **"**للمرأة شخصيتها القانونية، وذمتها المالية المستقلة، ولها ذات الحقوق والحريات الأساسية التي للرجل وعليها ذات الواجبات.**"**[3]

وكون الوظيفة العامة نتيجة اتساع الرقعة الوظيفية وإنتشار المؤسسات والوزارت- لمواكبة الحاجات الفردية والمجتمعية - أضحت ذو أهمية كبيرة فهي محور البحث وبالرغم من نص الدستور على المساواة بين الجنسين في تقلّد الوظائف العامة إلّا أنّ المساواة بين المرأة وبين الرجل ما زالت مثار جدل حتى في الدول المتقدمة.[4]

([1]) بدوي، ثروت (1966)، **النظم السياسية**،دار النهضة العربية،القاهرة، ص352.
([2]) الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، **"المرأة والرجل احصاءات 2016"**، رام الله، فلسطين،ص 56.
([3]) القانون الأساسي الفلسطيني المعدل عام 2003، المادة (22).
([4]) العجارمة، نوفان (2011)، **المساواة بين الجنسين في تولي الوظائف العامة-دراسة مقارنة**، المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، ص 1.

ومع صدور العديد من الاتفاقيات والقرارات الدولية التي تنص على المساواة بين الرجل والمرأة مثل اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو)[1] 1979،-والتي صادقت عليها دولة فلسطين- وسعيّ الدول المانحة لتطبيق المساواة والديمقراطية في إطار المجتمع الفلسطيني، ناهيكم عن ما نصت عليه القوانين الفلسطينية مثل القانون الأساسي، قانون الخدمة المدنية، إلّا أنّ التمييز ضد المرأة ما زال ملازماً مكانه دون أدنى تغيير، وإن اعتبرنا أن دخول المرأة إلى سوق العمل من قبيل التغيير إلّا أننا نعتبره تغيير ليس بالإيجابي المحض، فلا يتم دخولها في سوق العمل على أساس تكافؤ الفرص بينها وبين نظيرها الرجل، فكما نلاحظ في مختلف مؤسساتنا يتم إعطاء المرأة وظائف تقليدية نمطية، مثل السكرتاريا والطباعة وغيرها من الوظائف المساعدة، فعلى سبيل المثال تشكل النساء العاملات في القطاع العام حوالي (11.7) فقط من درجة مدير عام A4[2] فأعلى من مجموع المدراء العاميين، مقابل(88.3) من الرجال لنفس الدرجة[3].

والوظيفة العامة نجد لها مفهومان أوروبي وأمريكي، فوفقاً للمفهوم الأوروبي تعتبر الوظيفة العامة عمل دائم ومستقر وتخضع لنظام قانوني خاص ومستقل عن القانون الخاص ويخضع من خلاله الموظف العام لمجموعة من القواعد القانونية التي تعطيه حقوق وتفرض عليه واجبات محددة، ويطلق على هذا المفهوم الأوروبي بالنظام المغلق ومن خصائص هذا النظام بأنه نظراً لدائمية شغل الوظيفة العامة واعتبارها مهنة يباشرها الموظف العام منذ إلتحاقه بها وحتى بلوغه سن التقاعد، فإنّ هناك ضمانات تلتزم بها الإدارة في مواجهة جميع الموظفين مثل الترقية، زيادة الرواتب، العلاوات...إلخ[4]. أما المفهوم الأمريكي للوظيفة العامة فهي عمل غير دائم، وليست مستقرة، والموظفون فيها يخضعون لنفس النظام القانوني الذي يخضع له كافة العاملين في الدولة، وهو ما يطلق عليه بالنظام المفتوح[5].

أما مفهوم الوظيفة العامة في القانون الفلسطيني فهو يقترب إلى حد كبير للمفهوم الأوروبي، فقد عرف قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998 وتعديلاته الوظيفة العامة "مجموعة المهام التي توكلها جهة مختصة إلى الموظف للقيام بها بمقتضى هذا القانون أو

([1])" اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري ضد المرأة أو سيداو وهي معاهدة دولية تم اعتمادها في 18 ديسمبر 1979 من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة، وتم عرضها للتوقيع والتصديق والانضمام بالقرار وتوصف بأنها وثيقة حقوق دولية للنساء"

([2]) الفئة العليا وتشمل" الموظفين الذين يعينون بوظيفة مدير عام أو وكيل مساعد أو وكيل ويقع تدرج موظفيها ما بين درجة A1إلى A4.

([3]) الجهاز المركزي الإحصائي الفلسطيني،" **المرأة والرجل احصاءات 2016**"، رام الله،فلسطين،ص50.

([4]) بطيخ، رمضان والعجارمة، نوفان (2011-2012)، **مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، الكتاب الثاني**، عمان: اثراء للنشر والتوزيع، ص15.

([5]) مهنا، أميمة (1984)، **المرأة في الوظيفة العامة**، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر، ص11-12.

أي تشريع آخر أو تعليمات أو قرارات إدارية وما يتعلق بها من صلاحيات وما يترتب على تلك المهام من مسؤوليات".

وإجمالاً لما تقدّم سوف تكون خطتنا في هذا البحث على النحو التالي:

الفصل الأول: النظام القانوني لتولي المرأة الوظيفة العامة في التشريع الفلسطيني.

الفصل الثاني: إشتراك المرأة في الوظيفة العامة ومبدأ المساواة في التشريعات الوظيفية.

مشكلة الدراسة:

تبوأت المرأة العربية مكانة مهمة في شتى المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، واستطاعت أنْ تصل لمناصب مرموقة عبر العصور والحضارات المختلفة وصولاً إلى الوقت الحاضر، فقد زاد اهتمام مؤسسات المجتمع المدني بدور المرأة، وبالرغم من تلك المكانة إلّا أنّها واجهت صعوبات جمّة تتمثل في العادات والتقاليد والتعصب الديني الذي فرض عليها بعض الأعمال والمناصب، ومنعها من تولي مناصب أخرى، وكل هذا أدّى إلى الحد من توليها مناصب إدارية عليا، ومع ذلك سعت نساء العالم العربي نحو التغيير للأفضل ولا بد لنا أنْ نشير هنا إلى كفاح المرأة الفلسطينية والذي أدى نضالها وإسهامها في التحرر ضد الإحتلال الإسرائيلي إلى بروز دورها بشكل ملفت للنظر حول ابتكارها للأطر النسائية والتي تصدت من خلالها للتصدي للتمييز والعنف وأعمال الإغاثة وتوعية النساء ومقاومة الاحتلال الإسرائيلي، ولكن ومع كل ما ساهمت به المرأة الفلسطينية أثناء الانتفاضة الأولى من أعمال مشرّفة فلم تنل على سبيل المثال منصباً لصنع القرار على الرغم من تشكيل - مجلس نسوي لقيادة العمل النسائي – من قبل منظمة التحرير الفلسطينية، إلّا أنّها لم تقف مكتوفة الأيدي إنما طالبت بعد بدء المفاوضات الفلسطينية الإسرائيلية في المشاركة في الطواقم الفنية الخاصة بمؤتمر مدريد للسلام وبالرغم من قلة عدد الإناث مقابل الذكور إلّا أنّها تمكنت من إشراك 66 امرأة من أصل 366 ومع عدم التكافؤ في المشاركين إلّا أنها كانت نقطة تحوّل هامة بالنسبة للنساء الفلسطينيات في صنع القرار.

أما دولياً فقد تمركزت المرأة في العديد من الاتفاقيات التي نادت بحقوقها ومساواتها بالرجل مثل اتفاقية سيداو التي أبرمت في 18/كانون الأول /1979 إلّا أنه ومع صدور مثل تلك الاتفاقيات والقرارات الدولية ما زال التمييز قائماً، وحتى داخلياً لم يعتّد بالمساواة التي أشار إليها قانون الخدمة المدنية الفلسطيني والأردني والقانون الأساسي الفلسطيني، فلا نجد المرأة تشارك في صنع القرارات الهامة وحتى في سوق العمل فلا يبنى التوظيف على أساس تكافؤ الفرص بين الرجل والمرأة، إنما تحصر النساء بالوظائف النمطية كالسكرتارية وغيرها من الوظائف التي تقع في أدنى السلم الإداري، ومن هنا ومن خلال تلك المعضلات ستكون إشكالية البحث العامة حول:

دور المرأة في الوظيفة العامة والمعيقات التي تواجهها في العديد من الإشكاليات؟

أهمية الدراسة:

تتمحور أهمية الدراسة في تسليط الضوء على واقع المرأة بشكل عام والمرأة الفلسطينية بشكل خاص في سوق العمل والتركيز على قدراتها في المشاركة في تنمية المجتمع وصنع القرارات الإدارية والاقتصادية والسياسية، وتكمن الأهمية في هذه الدراسة حول المحاولة في تقديم تعديل لقانون الخدمة المدنية بما فيه من امتيازات تقدّم للمرأة على الرجل كونها وإنْ كانت تعامل معه بالمثل وضمن مساواة كما أشارت لذلك معظم الدراسات السابقة، إلا أنّ الجديد هنا ما سيتم تغييره في الوقت القريب بما فيه مصلحة للمرأة كونها موظفة وأم وزوجة ومربية وزوجة شهيد وأم لأسير ...إلخ وتمارس أعمال لا يستطيع الرجل القيام بها، ومن هنا تأتي أهمية الدراسة للتعريف بمكانة المرأة وخصوصاً الفلسطينية في المؤسسات الحكومية والمعيقات والتحديات التي تواجهها ضمن هذا المجال وكذلك معرفة ماهية الأسباب التي تقف لها بالمرصاد حول مشاركتها في التطوير والتنمية.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى قياس مشاركة المرأة الفلسطينية في شغل الوظائف العامة، وبخاصة الوظائف العليا منها، ودراسة المعاملة القانونية والعملية للمرأة في الخدمة المدنية، وأيضاً البحث في مدى تحقيق مبدأ تكافؤ الفرص بين الرجل والمرأة في الوظيفة العامة، ومعرفة التحديات التي تواجه المرأة في سوق العمل حيث أنها تواجه تمييزاً جنسياً في الوظائف، حين أنها لا تحصل على أجر متساو مع الرجل، ناهيكم عن التحرشات الجنسية التي تتعرض لها الموظفات وخصوصاً من يعتلون مناصب أعلى درجات من تلك التي تشغلها الموظفة، كما تهدف الدراسة إلى الإشارة على إجراءات التوظيف المتبعة في المؤسسات العامة من خلال تحليل لإعلانات التوظيف الصادرة، وعدد الطلبات....الخ ومعرفة إجراءات نظام الترقية والعلاوات والحوافز.

أسئلة أو فرضيات الدراسة:

بناءً على ما تقدّم ستقوم الباحثة بالإجابة على السؤال الأساسي وهو دور المرأة في الوظيفة العامة والمعيقات التي تواجهها في العديد من الإشكاليات والتي تتمثل كالآتي:

1. صعوبة ظروف الوظيفة العامة للمرأة مع انعدام الحقوق القانونية والاجتماعية؟
2. تفاوت الحماية القانونية بين الجنسين في إطار الوظيف العامة في التشريع الفلسطيني والمقارن؟

3. مدى تحقيق تكافؤ الفرص بما يكفل للمرأة التعيين في الهيئات الاستشارية وهيئات صنع القرار والترقي للمناصب العليا؟

4. مدى تبني آليات لتقديم شكاوى خاصة بالتحرش الجنسي للمرأة في الوظيفة العامة؟

الدراسات السابقة:

أولاً: رسالة دكتوراة بعنوان "المرأة والوظيفة العامة"1981 للباحثة أميمة مهنا، رسالة دكتوراة صادرة من جامعة القاهرة،1981.

تناولت الدرسة مبدأ المساواة في تولي المرأة الوظائف العامة وخصوصاً في الدساتير المصرية المتعاقبة، وقد توصلت الدراسة إلى أنه يتعين تمكين المرأة والنهوض بها وبدورها في كافة جوانب المجتمع بما يعنيه مفهوم هذا التمكين من الانصاف وتقليص العقبات أمامها لتقوية دورها في المجتمع.

ثانياً: رسالة ماجستير بعنوان"معوقات وصول المرأة للمناصب العليا في المؤسسات الفلسطينية" 2002 للباحثة سمر محمد بني عودة، رسالة غير منشورة لنيل درجة الماجستير في جامعة النجاح الوطنية،2002.

تناولت الدراسة المعوقات التي تواجهه المرأة في العمل من وجهة نظر العاملين في المؤسسات الفلسطينية العامة، مع تحديد عدد من العوامل التي تؤثر على المعيقات، منها: الجنس، والمؤسسة، والحالة الاجتماعية وعدد الأولاد ...إلخ. وقسمت المعيقات إلى: معيقات سياسية، معيقات نفسية، معيقات اجتماعية، ومعيقات إدارية، وتوصلت الدراسة لنتائج من أهمها إعادة التنشئة الاجتماعية للمرأة، والعمل على إشراكها في عملية التنمية.

ثالثاً: بحث منشور بعنوان "المساواة بين الجنسين في تولي الوظائف العامة"(دراسة مقارنة)، للدكتور نوفان العجارمة.2011.

يتم التعيين في وظائف الخدمة المدنية وفقاً لمعيار الجدارة والكفاءة، بحيث لا تكون ثمة أفضلية لشخص على آخر لأي سبب تخرج عن قدراته كالجنس مثلاً، وعلى الرغم من تغير مركز المرأة في الوقت الحالي نتيجة لتقرير مبدأ المساواة بين المرأة والرجل، والاعتراف لها بالعديد من الحقوق في الكثير من المجالات، إلا أن المساواة بينها وبين الرجل في تقلد الوظائف العامة بقيت مثار جدل حتى في أكثر الدول تقدماً.

رابعاً: رسالة ماجستير بعنوان" العوامل السياسية والاجتماعية المؤثرة على الدور القيادي للمرأة في المؤسسات الفلسطينية الأهلية والحكومية في محافظة رام الله والبيرة"2007 للباحث رياض إبراهيم نزال، رسالة ماجستير غير منشورة من جامعة بير زيت ،2007.

إن المرأة الفلسطينية واجهت تيارات معارضة فكان هناك العديد من العوامل السياسية الداخلية والخارجية التي تدفع باتجاه الدور القيادي للمرأة الفلسطينية، بينما تقف المعيقات الاجتماعية معضلة في مواجهتها، ما يؤدي بالتالي إلى عيش النساء الفلسطينيات المتجهات نحو القيادة حالة من الإرباك والقلق، ولقد أجابت الدراسة عن كيفية تأثير العوامل الدافعة نحو تجاه دور قيادي للمرأة العوامل الاجتماعية والثقافية التي تعيق تقدم المرأة الفلسطينية.

خامساً: بحث بعنوان " المرأة العربية في صنع القرار"1996 للباحثة زهيرة كمال صادر عن إدارة وتطوير مشاركة المرأة بالتعاون مع مركز المرأة العربية للتدريب والبحوث،1997.

تعد هذه الدراسة إحدى الدراسات التي قامت بها إدارة تخطيط وتطوير مشاركة المرأة في وزارة التخطيط والتعاون الدولي بالتعاون مع مركز المرأة العربية للبحوث والتدريب في تونس، وهدفت الدراسة إلى البحث في واقع المرأة الفلسطينية الموجودة في مواقع صنع القرار في القطاعين العام والخاص في الضفة الغربية وقطاع غزة .

سادساً: سلسلة تقارير حول " وضعية المرأة الفلسطينية في التشريعات"2013 مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي، رام الله،2013.

سابعاً: دراسة بعنوان"مدخل لدراسة دور المراة في مستويات الإدارة العليا في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية "2005 معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)،2005.

هدفت الدراسة التابعة لمعهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) إلى التعرف على حجم مشاركة النساء في مؤسسات القطاع العام في فلسطين،. إضافة إلى دراسة النصوص القانونية ذات العلاقة بالتوظيف، والنظر في شروط التقييم والترقيات ومعاييرهما والاستفادة من الامتيازات والحوافز وتطبيقاتهما العملية بغية اكتشاف فيما إذا كان هنالك إجحاف أو تمييز لصالح احد الجنسين على حساب الأخر. وهدفت إلى زيادة الوعي وإثارة الاهتمام بقضايا ومشكلات النوع الاجتماعي عند السلطة الوطنية الفلسطينية والمؤسسات الأهلية والمحلية مما سيتجه في النهاية صوب تطوير مشاركة المرأة الفلسطينية في الحياة العامة وصنع القرار على مختلف درجاته.

ثامناً: ورقة عمل بعنوان" وضعية المرأة الفلسطينية في ظل القوانين المطبقة" للباحثة سناء ماهر طوطح 2015، مؤتمر مناهضة العنف ضد المرأة، رام الله، 2015.

منهج البحث:

لتحقيق الأهداف أعلاه، تتبع هذه الدراسة عدة مناهج كالآتي:

أولاً: المنهج الوصفي والتحليلي والمقارن.

الفصل الأول

النظام القانوني لتولي المرأة الوظيفة العامة في التشريع الفلسطيني

واجهت المرأة الفلسطينية معترك الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فعاشت المرأة الفسلطينية جميع الأوضاع التي مرت بها فلسطين جراء الاحتلال الصهيوني، وشهدت الحروب في الأراضي الفلسطينية فعانت من عمليات التهجير والتشريد سواء داخل أرض الوطن وفي الشتات.

وقد شاركت المرأة الفلسطينية في العمل النضالي والسياسي من قبل إنشاء منظمة التحرير الفلسطينية وبعد إنشائها أيضاً، وعاصرت المرأة الفلسطينية بدور مشهود له من قبل إنشاء منظمة التحرير الفلسطينية بالفترتين(1964-1987)واستمر دورها وصولاً إلى توقيع إتفاق أوسلو1993، وكما هو متعارف عليه عن المجتمع الفلسطيني من أنّه مجتمع تقليدي – قبل منظمة التحرير الفلسطينية- فلم يكن يستوعب عمل المرأة في أيّ من المجالات الحياتية، فمارست المرأة دورها التقليدي المتمثل في الأعمال المنزلية، حتى إنّ المرأة التي كانت تستطيع تعمل خارج إطار المنزل فكانت تتوجه إلى العمل الزراعي(1).

تطور الدور النسوي من خلال الجمعيات النسائية التي تشكلت معظمها في المناطق الحضرية، وضمت تلك الجمعيات مشتركات نسويات من الطبقات الغنية، وتأسست أول جمعية نسوية فلسطينية عام 1903 في مدينة عكا، وجمعية أخرى في يافا عام 1910،وبالمقابل حققت شقيقتها المرأة الأردنية أيضاً إنجازات عظيمة، ووصلت لمواقع قيادية عليا ولكن بأعداد قليلة حيث تأسس أول إتحاد نسائي أردني عام 1954 ، وسمي هذا الإتحاد (إتحاد المرأة العربية)(2).

وكان جلّ تركيز هذه الجمعيات حول النهوض بالمرأة وحثها على المشاركة في العمل وخصوصاً العمل النضالي الذي مارسه المجتمع الفلسطيني من وقت الإنتداب البريطاني والعصابات اليهودية.

بعد وقوع نكبة 1948، وما حصل حينها من ويلات للشعب الفلسطيني أدّى ذلك إلى اضمحلال الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فما حل من تشريد وتهجير وقتل للفلسطينين، كل هذا وضع المرأة الفلسطينية في وضع لا مجال فيه للحد من قدراتها فكان لا بد من

---

(1) صادق، نجاة عمر (2007)، **دور المرأة الفلسطينية في الحياة السياسية**، القاهرة:جامعة عين شمس، ص157.

(2) انظر الموقع الإلكتروني ، jwu.org.jo/home.aspx?Ing

خوضها معترك الحياة، فطرقت باب العمل لتأمين قوتها اليومي وقوت أطفالها كونها زوجة شهيد أو زوجة أسير.

إلّا أنه وبالرغم من قدسية مبدأ المساواة والذي يعتبر عمود الديمقراطية في تقلد الوظائف العامة – وهو يرجع من ناحية أصله التاريخي إلى الثورة الفرنسية إذْ نصت وثيقة إعلان حقوق الإنسان التي أعلنتها الثورة الفرنسية عام 1789 في المادة(6) على أن "القانون هو تعبير عن الإرادة العامة، ولكل مواطن الحق في المشاركة شخصياً أو من خلال ممثل له في صياغته أي قانون، والمواطنيين كلهم سواء أمام القانون، ولهم حقوق متساوية في شغل المناصب والوظائف العامة وفق قدراتهم"- فما زالت المرأة لم تتمركز في الوظيفة العامة كالرجل على عكس المرأة في كل الدول الديمقراطية والتي تعتبر مبدأ المساواة أساساً لتنظيم الوظيفة العامة[1].

ونتيجة لما عانته المرأة الفلسطينية أضعاف ما تعانيه نساء العالم من تعنيف من عدة نواحي- جرّاء الإحتلال الصهيوني- فقد أنصفها القانون الأساسي الفلسطيني الذي أكّد على مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة ونص على أنّ الجميع سواء أمام القانون وهو محور الحديث في **(المبحث الأول)** وكون مبدأ المساواة من المبادئ المقدّسة والذي يحكم الوظائف العامة في مختلف الأنظمة فسنتناول دور المرأة الفلسطينية في قانون الخدمة المدنية (**المبحث الثاني**).

([1]) الطائي، كريم عبدالرحيم والدريدي، حسين علي (2010)، **حقوق الانسان وحرياته الاساسية في المواثيق الدولية وبعض الدساتير العربية**، عمان: دار ايلة للنشر والتوزيع ، ص175.

المبحث الأول

الإطار الدستوري والقانوني لتولي المرأة الوظائف العامة

ضمن القانون الأساسي لسنة 2003 وتعديلاته حقوق وواجبات المرأة الفلسطينية على قدر المساواة مع الرجل خاصة في فرص العمل ومساواتها بالرجل في المؤسسات الحكومية الفلسطينية، وتعتبر وثيقة الاستقلال الفلسطينية التي أصدرها المجلس الوطني الفلسطيني في دورته التاسعة عشرة في الجزائر عام 1988أساساً دستورياً، وبنية تشريعية لحقوق المرأة الفلسطينية إذ نصت هذه الوثيقة على "العدل الاجتماعي والمساواة، وعدم التمييز في الحقوق العامة على أساس العرق أو اللون أو الدين أو بين الرجل والمرأة في ظل دستور يؤمن بسيادة القانون والقضاء المستقل"[1].

ويبدو أنّ المشرّع الفلسطيني حذى حذو المشرّع الفرنسي حيث يعتبر مبدأ المساواة من المبادئ الأساسية التي جاءت بها الثورة الفرنسية وقد نصت على هذا المبدأ منذ القدم المادة (6) من الاعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن الذي أعلنته فرنسا وجعلته مقدمة لدستورها السابق الصادر عام 1791 ومقدمة أيضاً لدستورها الصادر عام 1958 وتعديلاته لعام 2008، حيث نصت المادة السابقة على أنّ "جميع المواطنين متساوون أمام القانون وفي القبول في الوظائف العامة طبقاً لقدراتهم ودون أي تفرقة إلّا طبقاً لفضائلهم ومواهبهم".

إذن مبدأ المساواة هو الذي يحكم الوظائف العامة في فرنسا، حيث أنّ الحرب العالمية الأولى كان لها دور كبير في ضرورة الإستعانة بالمرأة في الوظائف العامة، وقد عيّن حينها عدد كبير منهن في الوظائف ولا سيما في مجال التعليم والبريد بالرغم من أن المرأة لم تحصل في ذلك الوقت على حقوقها المدنية، كما كانت محرومة من الحقوق السياسية وكان للسلطة الإدارية الحرية في أنْ تقرر مدى ملاءمة تعيين المرأة في الوظائف العامة، وظل هذا الوضع مستمراً بعد صدور أول نظام قانوني للوظائف العامة عام 1941 في فرنسا حيث نصت المادة (26) منه على أن "تعيين النساء في الوظائف العامة يكون في الحدود التي تتلاءم مع مصلحة المرفق، وأن تنظم القوانين واللوائح الخاصة بكل إدارة حدود هذا التعيين".

وكانت سلطة الإدارة التقديرية في تعيين النساء تخضع لرقابة القضاء، وكان مجلس الدولة الفرنسي يقضي بحق الإدارة في وضع التنظيم الذي يتلاءم مع وظائفها وبحقها في استبعاد النساء من الوظائف التي ترى عدم إمكانية وقدرة النساء لشغلها.

([1]) وثيقة الاستقلال الفلسطيني.

وقد نص الدستور الفرنسي 1946 في ديباجته على أن" يكفل القانون للمرأة في جميع المجالات حقوقاً مساوية للرجل"، كما نصت المادة (7) من النظام القانوني العام للوظائف العامة الصادر عام 1946على أن "في تطبيق هذا القانون لا يجوز التفرقة بين الجنسين إلاوفقاً لما تقرره التنظيمات الخاصة".

وفي عام 1959 نص الأمر الصادر في شأن الوظائف العامة والذي حل محل القانون الصادر 1946 في المادة (7) منه على أن " في تطبيق هذا الأمر لا يجوز التفرقة بين الجنسين إلا طبقاً للقواعد الاستثنائية المقررة في القوانين الخاصة وتبررها طبيعة الوظائف".

وبالتالي نرى أنّ بصدور تلك التشريعات الفرنسية، أصبح للنساء حق دستوري وقانوني في التعيين في الوظائف العامة دون تفرقة بين رجل وامرأة، وهذا ما توجه له المشرع الفلسطيني حول التأكيد على دستورية حق المرأة في تولي الوظائف العامة (**المطلب الأول**) وقد صاغ المشرع الدستوري المساواة بين الجنسين من ناحية قانونية خالصة (**المطلب الثاني**).

المطلب الأول

مكانة المرأة في المواثيق الدولية والموقف القانوني المحلي

إنّ مشاركة المرأة الفلسطينية لم تصل إلى الهدف المرجو لإحداث تنمية شاملة متكاملة على الرغم من نص القانون الأساسي الفلسطيني على إشراك المرأة في سوق العمل لإحداث التنمية في شتى المؤسسات الحكومية الفلسطينية، إذ بلغت مشاركتها إلى نسبة لا تتجاوز (39%) في حين كانت نسبة مشاركة الرجال تتجاوز (61%)، وهذا بسبب عدم المساواة بفرص العمل بين المرأة والرجل، وغياب تطبيق النوع الاجتماعي في المؤسسات الحكومية الفلسطينية(1)، ومع مرور السنوات لم تزداد نسبة الموظفات إلا بشكل ضئيل جداً، حيث بلغت نسبة الإناث وفق إحصائية موظفين الخدمة المدنية الفلسطينيين (41%) أما الذكور (59%)(2).

إن واقع المرأة الذي تعيشه في فلسطين ميّزها عن جاراتها من الدول العربية، فتميّزت بمقاومة الاحتلال الإسرائيلي فكانت بذلك سباقة في لعب دور صنع القرار، وبسبب تلك الظروف التي واكبتها المرأة الفلسطينية تم إدخالها وللضرورة لسوق العمل وذلك لما ذكر سابقاً لإعالة أسرتها في حال كونها أرملة زوجة شهيد أو زوجة أسير، فعملت المرأة في الوظائف الحكومية بعد إنشاء السلطة الفلسطينية عام 1995، ومع ذلك ما زالت الثقافة التقليدية ممثلة بالعادات

---

(1) ديوان الموظفين العام، التقرير السنوي لعام 2009، ص97.
(2) ديوان الموظفين العام، احصائيات رئيسية عن موظفي الخدمة المدنية لعام 2010-2011، ص135.

والتقاليد تلعب دوراً سلبياً في عملية مشاركة المرأة بالعمل في الوظائف العامة وعملية الإرتقاء الوظيفي وهذا ما أدى إلى عدم إعطاء فرص متساوية أمام جميع النساء، فنرى أن عدد النساء في الدرجة الوظيفية A2 فقط (5) نساء مقابل (61) رجل في ذات الدرجة[1].

ومع تطور الأنظمة في المؤسسات العامة خصوصاً حول ما يتعلق بتطبيق الجندر لكلا الجنسين، إلا أنّ الموظفة الفلسطينية لا زالت تعاني من تمييز الذكور عليها في الوظائف الحكومية، وكما هو متعارف عليه يبدو أن الحجة الدائمة حول ذلك التمييز كون الرجل لا يأخذ إجازات أمومة أو ساعات رضاعة، على الرغم من ما جاء في وثيقة الاستقلال الفلسطينية من ضمان لحقوق المرأة الفلسطينية على قدم المساواة مع الرجل الفلسطيني، فقد رسمت وثيقة الاستقلال إتجاهاً قانونياً قائماً على أساس إنصاف المرأة الفلسطينية، إنطلاقاً من حقوق الإنسان والاتفاقيات الدولية (**الفرع الأول**) وما ضمنه القانون الأساسي الفلسطيني لحقوق وواجبات المرأة الفلسطينية على غرار المساواة للرجل (**الفرع الثاني**).

الفرع الأول

المساواة في تولي الوظائف العامة وفق المواثيق الدولية

إن عدم التمييز في الوظائف العامة يمثّل جزءاً من حقوق الإنسان المهمة والتي حرصت عليه المواثيق والمعاهدات الدولية، ويعني مبدأ عدم التمييز توفير المساواة وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين بغض النظر عن جنسهم عند التقدم للوظائف العامة، أو حتى أثناء مباشرتها، وبصفة عامة فإن مبدأ المساواة يعني تساوي جميع الأفراد أمام الدولة في مباشرة وظائفها دون تمييز بينهم على أساس الأصل أو الدين أو الجنس[2]، كما أن مبدأ المساواة مرتبط بمبدأ العدالة والحرية ولا وجود للحرية بدون المساواة، وهذا ما أوضحه جون جاك روسو في كتابه "العقد الاجتماعي" أن الحرية لا يمكن أن تبقى بغير المساواة[3].

وقد عرف هذا المبدأ في الشريعة الإسلامية لقوله تعالى" يا أيها الناس إنّا خلقناكم من ذكر وأنثى وجعلناكم شعوباً وقبائل لتعارفوا إن أكرمكم عند الله أتقاكم"[4].صدق الله العظيم.

([1]) ديوان الموظفين العام، التقرير السنوي للأعوام 2013-2015، ص225.

([2]) الشريف، مصطفى، **تولي الوظائف العامة على ضوء القانون الاساسي للعامل**، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، ص76.

([3]) جعفر، أشرف محمد أنس (2011)، **التنظيم الدستوري للوظيفة العامة**، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ص45.

([4]) سورة الحجرات، الاية 10.

إن المساواة القانونية هي التي تفرض مبدأ سواسية جميع الأفراد أمام القانون، وتتمثل المساواة القانونية في الأهلية والأعباء العامة، أي في الحماية القانونية للحقوق الفردية وهذا ما نصت عليه المادة (1) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان" يولد الأفراد ويعيشون أحراراً متساوين أمام القانون ولا يقوم التفاوت الاجتماعي إلا للمصلحة العامة".

ولا بد من الإشارة إلى أن تلك المساواة لا تعتبر مساواة مطلقة بل هي نسبية تختلف باختلاف الشروط التي يتطلبها القانون، فلن تتوافر شروط الوظيفة مثلا عند جميع الأفراد، وبذلك لا يعد إخلالاً أو تجاوزاً لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة أن يعمل فرد معين وظيفة محددة دون أن يشغلها آخر إذا توافرت في الأول الشروط القانونية المطلوبة لشغل تلك الوظيفة[1].

وقد حرصت المادة (6) من إعلان الحقوق على أن" جميع المواطنين متساوون في القبول بكافة الوظائف العامة حسب قدراتهم ودون أيّ تمييز آخر لغير فضائلهم أو مواهبهم"، إضافة إلى ذلك فقد تبنت مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة المجموعة الدولية في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان حيث نصت المادة (21) منه على أنه "يحق لكل شخص الدخول على قدم المساواة في الوظائف العمومية التابعة لبلده"، ومعنى هذا المبدأ أنه لا يجوز التمييز بين المواطنين على أساس الجنس أو العرف أو الدين[2].

إن الوظيفة العامة هي حق لكل مواطن كفلته كافة الإعلانات الدولية والإنسانية وهذا ما أشارت له المادة (23) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أنه" لكل شخص حق العمل، وفي حرية اختيار عمله وفي شروط عمل عادلة ومرضية وفي الحماية من البطالة وأنه لجميع الأفراد دون تمييز الحق في أجر متساوي وعلى العمل المتساوي"[3].

أما العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية فقد نص على " أن تتاح لكل مواطن على قدم المساواة عموماً مع سواه فرصة تقلّد الوظائف العامة في بلده."[4]

وسرى مسرى ما سبقه الميثاق العربي لحقوق الإنسان حيث أشار إلى أنه "لكل مواطن الحق في أن تتاح له على قدم المساواة مع الجميع فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده على أساس تكافؤ الفرص"[5].

([1]) بدوي، ثروت، **النظم السياسية أسس التنظيم السياسي**، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر، ص444.
([2]) الشريف، مصطفى، مرجع سابق، ص77.
([3]) الاعلان العالمي لحقوق الانسان الصادر في 10 ديسمبر 1948، المادة 23.
([4]) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة 25 فقرة ج.
([5]) الميثاق العربي لحقوق الانسان، المادة 25.

وكذلك المادة (24) من الميثاق أعلاه حيث نصت على أنه "العمل حق طبيعي لكل مواطن وتعمل الدول على توفير فرص العمل قدر الإمكان لأكبر عدد من المقبلين عليه مع ضمان الإنتاج وحرية العمل وتكافؤ الفرص ودون أي نوع من أنواع التمييز على أساس العرق أو اللون أو الدين أو اللغة أو الرأي السياسي أو الانتماء النقابي، أو الأصل الوطني أو الأصل الاجتماعي أو الأعاقة أو أي وضع آخر".

وتم التأكيد على هذا المبدأ في نصوص العهود والمواثيق الدولية خاصة العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966 فقد تضمنت تلك المواثيق بصفة خاصة مبدأ المساواة بين الرجال والنساء في الحصول على عمل.

كما نجد لهذا المبدأ صدى واسع في نصوص الإتفاقيات الأوروبية لحقوق الانسان الصادرة في روما 1950، والميثاق الاوروبي للحقوق الاجتماعية الصادر في 1961، وإعلان طهران عن المؤتمر الدولي لحقوق الانسان لسنة 1968، ومن الملاحظ أنه عند قراءة مجموع نصوص تلك الاتفاقيات نرى أنها تؤكد على حق كل مواطن تولي الوظائف العامة بالشروط المعنية بالقوانين والأنظمة وهي شروط عامة تتيح لكل مواطن الفرص المتكافئة لشغل الوظائف العامة.

ولم يغب التأكيد على هذا المبدأ في الدورة التاسعة عشرة لمجلس حقوق الإنسان الصادر عام 2011 حيث نص في المادة (25) على حق المواطنين بتقلد المناصب في الخدمة العامة على قدم المساواة[1].

كما منحت الإتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لسنة 1969 في مادتها (23)" الحق لكل مواطن وعلى قدم المساواة مع الجميع، فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده".

وقد حظرت الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لسنة 1950 في مادتها (14) كافة أشكال التمييز بسبب الجنس أو العرق أو اللغة أو غير ذلك من الأسباب.

أما إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة- التي إنضمت لها فلسطين في الأول من نيسان لعام 2014- والتي تعتبر من أهم الاتفاقيات الدولية التي ذاع صيتها لمختلف الدول والمؤسسات الحقوقية والنسوية، فقد أوجبت في المادة (7)" إن على الدول الأطراف إتخاذ جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة في الحياة السياسية والعامة للبلد وكفالة

([1]) الأمم المتحدة، الجمعية العامة، مجلس حقوق الإنسان، الدورة التاسعة عشرة، 21ديسمبر 2011.

الحق للمرأة على قدم المساواة مع الرجل في المشاركة في صياغة سياسة الحكومة وكذلك المساواة في شغل الوظائف العامة وتأدية جميع المهام العامة على جميع المستويات الحكومية".

وقد أكّد المؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة (مؤتمر بكين)- الذي عقدته الأمم المتحدة في سبتمبر لعام 1995[1] على ضرورة تحقيق المساواة والتنمية، وقد كرّست الحكومات المشاركة في المؤتمر لمعالجة مختلف العقبات، وتعزيز سبل النهوض بأحوال المرأة وتمكينها في جميع أنحاء العالم، وأشار المؤتمر في بند 13 من وثيقته الختامية على "إن تمكين المرأة ومشاركتها الكاملة على قدم المساواة في جميع جوانب حياة المجتمع بما في ذلك المشاركة في عملية صنع القرار وبلوغ مواقع السلطة، أمور أساسية لتحقيق المساواة والتنمية والسلم".

وتعتبر المعاهدات والإتفاقيات الدولية من المصادر المشروعة في الدول، بعد التصديق عليها من الجهة المختصة، إذ أنها تصبح جزء من التشريع الداخلي وتلتزم بها جميع السلطات العامة في الدولة كما لا يستطيع الأفراد الخروج على حكمها [2] وهو ما معمول به في الأردن، أما في فلسطين فتخلو المنظومة القانونية من نصوص تشريعية واضحة ومباشرة تعنى بتنظيم علاقة القانون الدولي بالقانون الداخلي بشكل عام فيما يتعلق بالمعاهدات الدولية[3] فبخصوص الممارسة القضائية بشأن تطبيق المعاهدات والاتفاقيات الدولية نرى من جانب عدم حسم الموقف بشكل صريح، ومن جانب آخر رغبة في تطبيق الإتفاقيات الدولية ومنحها قيمة أعلى من القانون[4].

فقد استقر اجتهاد محكمة التمييز الأردنية على ذلك حيث تقول" تعتبر الاتفاقيات الثنائية أو الدولية واجبة الإلزام ويجب العمل بها وهي أعلى مرتبة في التطبيق من القانون الداخلي في حال تعارضهما"[5].

وبالتالي نرى أن مختلف المواثيق الدولية صانت هذا الحق في تولي الوظائف العامة، وارتقى هذا المبدأ إلى مرتبة المبادئ الدستورية وأدرج في جميع القوانين الأساسية للوظيفة العامة، ومفاد هذا المبدأ أنه لا يجوز التمييز بين المواطنين بشكل عام لأي اعتبار كالجنس أو الدين أو الأفكار السياسية (**الفرع الثاني**).

([1]) بكين:إحقاق حقوق المرأة،(2010)، منظمة العفو الدولية.

([2]) الجمل، يحيى (1986)، **القضاء الاداري**، دار النهضة العربية،القاهرة، ص31-32.

([3]) المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء،(2014)،المعاهدات الدولية والقانون الوطني-دراسة مقارنة ما بين المعاهدات الدولية والقانون الوطني واليات توطينها،رام الله، فلسطين،ص50.

([4]) نقض رام الله (هيئة عامة- الدائرة الجنائية)،رقم 2010/116،جلسة 2012/6/24.

([5]) انظر حكم محكمة التمييز الاردنية بصفتها الحقوقية في القضية رقم (2006/2294) الصادر بتاريخ 2007/3/13.

الفرع الثاني

الإطار الوظيفي النسوي في القانون الأساسي الفلسطيني والمقارن

صدر قرار رقم (1) لسنة 1994، عند تشكل قيام السلطة الوطنية الفلسطينية ومضمون هذا القرار جاء ليضمن العمل بجميع القوانين والأنظمة التي كانت سارية المفعول قبل حرب الأيام الستة 1967.

وفي عام 2002 صدر القانون الأساسي، وقد أكّد القانون الدستوري على مبدأ مساواة المرأة بالرجل، واعتبر أي شكل من أشكال التمييز ضد المرأة الفلسطينية يعد باطلاً ولاغياً، كما كفل القانون الأساسي المعدل لعام 2003 حقوق وواجبات المرأة أمام المؤسسات الحكومية الفلسطينية[1].

ولقد ضمن القانون الأساسي المعدّل للمرأة الفلسطينية حق تولي الوظائف العامة بالتساوي مع نظيرها الرجل وقد احتوى القانون الأساسي مجموعة من النصوص الدستورية التي تكفل حق المرأة بالعمل في القطاع العام دون قيد أو شرط، فنصت المادة (9) من القانون الأساسي المعدّل على"الفلسطينيون أمام القانون والقضاء سواء، لا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة".[2]

وقد جاءت المادة (25) من القانون أعلاه ونصت على حق المواطن الفلسطيني بالعمل[3]، وأكد هذا النص على أنّ العمل بكل أشكاله في القطاع العام والخاص حق لكل مواطن سواء أكان رجلاً أم امرأة، وهذا يعني أن العمل حق دستوري للجميع دون تمييز ولا يجوز لأي قانون أن يقيّد حق العمل أو أن يعطي أفضلية لأحد الجنسين على الآخر، كما ويقع على عاتق الحكومة الفلسطينية توفير العمل لكل مواطن وفي هذا النص بند صريح على أن العمل حق لكل رجل وامرأة فكلاهما له الحرية بمزاولة أي وظيفة في كلا القطاعين العام والخاص وهم سواسية في حصولهم على الوظائف مهما كانت وسواسية أيضاً في تقلد الوظائف العليا العامة وهذا ما أشارت إليه المادة (26) من القانون الأساسي على أن "تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ

([1]) رحال، عمر (2010)، **مشاركة المرأة في الانتخابات: بين القوانين والموروث الاجتماعي**، مركز إعلام حقوق الانسان والديمقراطية شمس،رام الله.

([2]) القانون الأساسي المعدّل: هو الوثيقة التي تنظم حقوق الأفراد وحرياتهم والسلطات المختلفة للسلطة الوطنية الفلسطينية، نشر هذا القانون في الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية) في العدد الخاص الصادر بتاريخ 2003/3/19.

([3]) نص المادة (1/25) من القانون الأساسي المعدّل على" العمل حق لكل مواطن، وهو واجب وشرف، وتسعى السلطة الفلسطينية إلى توفيره لكل قادر عليه".

الفرص وليس على أي أساس آخر"[1]، ويعتبر ذلك دليل قانوني صريح على تكافؤ الفرص بين الجنسين.

ولا بد من الإشارة إلى ما أكّدت عليه المواد (86 و87)[2] من مبدأ تكافؤ الفرص والمساواة في الحصول على الوظائف بناءً على ما جاء في القانون وقد أوجد القانون الأساسي أحكاماً لقانون الخدمة المدنية ونص على إنشاء ديوان للموظفين تتم من خلاله عملية الإعلان عن الوظائف وإجراء المقابلات والامتحانات الوظيفية.

وقد أكد الدستور الجزائري 1996على مسألة المساواة في مجال الوظيفة العامة حيث تضمن الدستور نصوص قانونية تجسد مبدأ المساواة باعتماده كقاعدة أساسية في تولي الوظائف العامة، وبدى ذلك واضحاً في شعاب المادة (53) من دستور 1996[3] وهذا ما أكدت عليه المادة (63) من الدستور الجزائري المعدل رقم 14 لعام 2016، حيث نصت على "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون".

وأما المشرّع الدستوري الأردني فقد صاغ المساواة بين الجنسين من ناحية قانونية فريدة، فقد أخذ المشرع الأردني بمفهوم مبدأ المساواة مبكراً[4] حيث نصت المادة (5) من القانون الأساسي الأردني لسنة 1928 على أنه "لا فرق في الحقوق أمام القانون بين الأردنيين ولو اختلفوا في العرق والدين واللغة" كما وعاد المشرع وأكد على قدسية هذا المبدأ في الدستور الحالي لسنة 1952 وتعديلاته، حيث تنص المادة (1/6)على أنه "الأردنيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين" وبذلك أصبح لكل أردني الحق في تولي الوظائف العامة بالشروط التي يحددها القانون والتعيين يكون على أساس الكفاءة والجدارة وفقاً لأحكام المادة (22) من الدستور الأردني لسنة1952 وتعديلاته.

---

(1) القانون الاساسي الفلسطيني، المادة (26).

(2) نص المادة (86) من القانون الأساسي المعدّل على"يكون تعيين الموظفين العمومين، وسائر العاملين في الدولة وشروط استخدامهم وفقاً للقانون" ونص المادة (87)"ينظم بقانون كل ما يتعلق بشؤون الخدمة المدنية، وعلى ديوان الموظفين بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة العمل على الارتقاء بالإدارة العامة وتطويرها، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين واللوائح الخاصة بالادارة العامة، والعاملين بها".

(3) دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر1996، في الجريدة الرسمية رقم76، المادة (51).

(4) العجارمة، نوفان، مرجع سابق، ص 3

وقد أخذ المشرع الأردني بفكرة المساواة النسبية، لما كان من العسير أن يكون أفراد المجتمع في مركز واحد، لذلك قيل بأنه يمكن الاكتفاء بالمساواة النسبية التي تنطبق على مجموعة أفراد المجتمع التي تتوافر الشروط التي يتطلبها القانون[1].

وهذا ما نصت عليه المادة (22) من الدستور الأردني" التعيين للوظائف العامة من دائمة ومؤقتة في الدولة والإدارات الملحقة بها والبلديات يكون على أساس الكفاءات والمؤهلات" وبالرغم من ضعف تمثيل المرأة في المراكز القيادية في مؤسسات القطاع العام إلا أن الأردن بدأت بالاهتمام الفعلي بمشاركة المرأة في مراكز إتخاذ القرار، فعلى سبيل المثال تشكل المرأة في وزارة التربية والتعليم الأردنية ما نسبته 60% من موظفي الوزارة[2]، إلا أنها لم تتبوأ مناصب عليا إلا حديثاً، فقد عينت أول رئيسة قسم في وزارة التربية في عام 1972، كما تم تعيين أول امرأة مديراً عاماً عام 1987[3]

وجاء أيضاً في دستور دولة قطر لسنة 2004 في المادة (19) منه" تصون الدولة دعامات المجتمع، وتكفل الأمن والاستقرار، وتكافؤ الفرص للمواطنين" كما جاء فيه أيضاً في المادة (35)" الناس متساوون أمام القانون، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس، أو الأصل، أو اللغة، أو الدين".

كما أشار الدستور الإيطالي لعام 1947 وتعديلاته إلى مبدأ المساواة والذي جاء فيه "يتساوى المواطنون جميعاً في المنزلة الاجتماعية، كما يتساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة.....غير ذلك من الأسباب[4]،وعلى الجمهورية أن تعمل على إزالة العقبات ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي التي تحد في الواقع من الحرية والمساواة بين المواطنين وتمنع التطور الكامل للإنسان والمشاركة الحقيقية لجميع العمال في التنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي للبلد"[5]، كما نصت المادة (51) منه" جميع المواطنين من الجنسين على السواء يمكنهم شغل الوظائف العامة و المناصب المنتخبة وفقاً للشروط التي ينص عليها القانون، لهذا الغرض تقوم الجمهورية باعتماد إجراءات من أجل ضمان الفرص المتساوية بين الرجال والنساء".

---

(1) العجارمة، نوفان، مرجع سابق، ص 3.
(2) الموقع الرسمي لوزارة التربية والتعليم الأردنية:انظر الموقع الإلكتروني **www.moe.gov.jo.**
(3) الحسين، إيمان بشير،(2011) ،السمات والمهارات التي تتميز بها المرأة القيادية الأردنية والمعوقات التي تواجهها، **مجلة جامعة دمشق**، المجلد27، العدد الثالث/الرابع،ص421-422.
(4) انظر المادة (3) من الدستور الإيطالي لعام 1947 وتعديلاته.
(5) النجفي، مصطفى سالم النجفي (2007)، **المساواة ودورها في الوظيفة العامة**، أطروحة دكتوراة، جامعة الموصل، ص27-28.

أما بالنسبة للمرأة في الولايات المتحدة الأمريكية، فلم تكن في وضع يختلف عن وضع المرأة في غالبية الدول، فحتى المرأة الأمريكية ناضلت لكي تنال حقوقها، واستمر ذلك النضال بعد الحرب الأهلية الأمريكية وبعد نجاح حركة تحرير الزنوج، وبعد نضال طويل كتب لها النصر سنة 1920 بتقرير حق التصويت للنساء في جميع الولايات المتحدة الأمريكية، كما دخلت المرأة الأمريكية إلى جميع مجالات الوظيفة العامة التي كانت تقتصر على الرجال مثل ضابطات شرطة[1].

وقد أشار الدستور الأمريكي الصادر عام 1789وتعديلاته في مواضع كثيرة إلى مبدأ المساواة وعمل على تأكيد حق المواطنة وجعله لجميع الأشخاص الذين يولدون في الولايات المتحدة ومنع الدستور أي ولاية من أن تحرم أي شخص من الحياة أو الحرية أو ممتلكاته بدون تطبيق القانون تطبيق كامل[2].

المطلب الثاني

موقف الشريعة الإسلامية والمشرع من المساواة بين الجنسين في تولي الوظائف العامة

يعتبر الموظف العام يد الدولة وعقلها المفكر، وتقوم الدولة بتنفيذ سياساتها عن طريق جهاز الوظيفة العامة، ولا تتأتى إنتاجية الدولة إلا إذا تقلد الوظائف العامة أفراد على قدر عال من الكفاءة، ولذلك لا بد من تطبيق مبدأ المساواة في شغل الوظائف العامة، ومبدأ المساواة يعد مظهر من مظاهر المساواة بين الأفراد في الحقوق والواجبات، ومن ثم تطور ليضحي حق تكفله الدولة بما يتناسب مع خبرة وكفاءة الفرد[3]، ويعني هذا المبدأ توفير المساواة وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين، سواء عند التقدم للوظائف العامة والالتحاق بها، أو أثناء مباشرة العمل بها، ولذلك تنص أغلب دساتير العالم على هذا المبدأ الذي يعني تساوي الأفراد أمام القانون في القيام بجميع وظائفها، وفي تعاملهم مع بعضهم على قدم المساواة دون تمييز بسبب الجنس أو الدين أو المركز الاجتماعي في اكتساب الحقوق وممارستها[4].

([1]) مهنا، أميمة، مرجع سابق، ص146.

([2]) النجفي، مصطفى، مرجع سابق،ص71.

([3]) الطائي، كريم عبدالرحيم والدريدي، حسين علي (2010)، **حقوق الإنسان وحرياته الأساسية في المواثيق الدولية وبعض الدساتير العربية**، الأردن: دار ايله للنشر والتوزيع ، ص175.

([4]) الشريف، مصطفى، **تولي الوظائف العامة على ضوء القانون الأساسي العام للعامل**، ماجستير، جامعة الجزائر، معهد العلوم الإدارية والقانونية، ص76.

ومع تغير مركز المرأة في الوقت الحالي نتيجة للأخذ بمبدأ المساواة بين الرجل والمرأة، ومع الاعتراف لها بالعديد من الحقوق في الكثير من المجالات، إلا أن المساواة بينها وبين الرجل في تولي الوظائف العامة ما زالت مثار جدل، ولذلك كان لا بد من الوقوف على حقيقة موقف الشريعة الإسلامية التي إنبنى عليها معظم التشريعات القانونية من المساواة في تولي الوظائف العامة بين الجنسين (**الفرع الأول**) والتطرق لما وقف عليه المشرع الفلسطيني والمقارن من موضوع المساواة بين الجنسين في تولي الوظائف العامة (**الفرع الثاني**).

الفرع الأول

موقف الشريعة الإسلامية من المساواة بين الجنسين في شغل الوظائف العامة

والمساواة في الشريعة الإسلامية هي مساواة عامة بين جميع البشر دون اعتبار للون أو الأصل أو الجنس، ولقد قررت الشريعة الإسلامية مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة، فقد أتاح الاسلام للمرأة الفرصة الكاملة لمشاركة الرجل في بناء المجتمع من خلال منحها العديد من الحقوق وإلزامها بالعديد من الواجبات[1]، وهذه المساواة هي أصل من أصول الإنسانية التي أتى بها الإسلام، فالله سبحانه وتعالى هو خالق كل شيء وخلق جميع الناس من أصل واحد وقال تعالى" يا أيها الناس اتقوا ربكم الذي خلقكم من نفس واحدة وخلق منها زوجها وبث منهما رجالاً كثيراً ونساء"[2].

فالناس جميعاً في نظر الإسلام متساوون لا فرق بينهم ولا تفضيل إلا بالعمل الصالح، وقد أكد الرسول عليه الصلاة والسلام على هذا المبدأ في خطبة الوداع حيث قال" أيها الناس إن ربكم واحد، وإن أباكم واحد، كلكم لادم وادم من تراب، وليس لعربي على أعجمي، ولا لأعجمي على عربي ولا لأحمر على أبيض، ولا لأبيض على أحمر فضل إلا بالتقوى".

وعند الحديث عن أهلية المرأة لتولي المناصب العامة، ومساواتها أسوة بالرجل فإن الشريعة الإسلامية تبيح ذلك عبر حقيقة إن المرأة والرجل متحدان في النوع البشري، كما أن المرأة كونها تختلف عن الرجل فالاختلاف بالصنف يؤدي إلى الاختلاف بالأهداف والغايات، ولكن هذه صفة المرأة الخاصة، وينتج عن هذه الصفة الخاصة أسلوب خاص في التطبيق التفصيلي للأحكام التي شرعها الله للجنس البشري[3] وذلك بإحاطة المرأة بكوكبة من التشريعات التي تشكل حماية للمرأة من تسلط فساد المجتمع، ومن خلال الشواهد العملية نجد أن المرأة

([1]) أبوزيد، محمد عبدالحميد (2004)، **مبدأ المساواة بين الجنسين شرعاً ووضعاً**، القاهرة، ص72.
([2]) سورة النساء: الآية 1
([3]) العجارمة، نوفان، مرجع سابق، ص20.

شاركت الرجل حتى في المجهود الحربي، سواء أكانت مقاتلة أو ممرضة أو مسعفة، كما أعطى الإسلام المرأة حق الجوار أسوة بالرجل.

إلّا أن الإسلام قيد عمل المرأة بعدة قيود في تولي الوظيفة سواء في القطاع العام أو الخاص ومن تلك القيود:

1. أن تلتزم الموظفة آداب المرأة المسلمة وذلك من خلال زيها وكلامها.
2. أن يكون العمل في حد ذاته عمل مشروع، أي أن لا يكون عملها حرام أو مفضياً لحرام، كالعمل بوظيفة سكرتيرة تقتضي وظيفتها أن يخلو بها مديرها.
3. أن لا تعمل في بيئة وظيفية فيها اختلاط ما بين الرجال والنساء، لأنه قد يترتب على الاختلاط خلوة محرمة.[1]
4. أن لا يتعارض عمل المرأة مع عملها الطبيعي (الولادة) والأعظم ألا وهو تربية الأجيال الذي هيأها الله بدنياً ونفسياً للقيام به.
5. أن يكون عمل المرأة للضرورة، فهي غير مكلفة ولا مجبرة بالانفاق، فنفقة المرأة تجب على أبيها أو اخيها أو زوجها إن كانت متزوجة، فإن لم يكن من يعيلها تعال من مال بيت المسلمين، أي أن عمل المراة في الاسلام هو على سبيل الاستثناء وليس ظاهرة عامة.[2]

ومع تلك القيود التي وضعها الإسلام على عمل المرأة، إلا أنه دار خلاف بين فقهاء الشريعة الإسلامية حول مدى شرعية تولي المرأة لبعض الوظائف، حيث يحرمها البعض من تولي بعض الوظائف على الإطلاق، ولا يجوز مساواتها بالرجل بتلك الوظائف، حيث يعتبر جانب من الفقه أن الذكورة شرط أساسي لشغل بعض الوظائف التي تتميز بالتوجيه والرئاسة، وذلك لأن تلك الوظائف تتطلب قدر كبير من الأعباء التي قد لا تتحملها المرأة، ولا تتحمل المسؤولية المترتبة على هذه الوظيفة، وبهذا أخذ الدستور الأردني في المادة (28) حيث قصر وراثة العرش في المملكة على الذكور.

(1) جودة، صلاح احمد (2007)، **الرقابة القضائية على التعيين في الوظائف العامة**، أطروحة دكتوراة، جامعة القاهرة، مصر، ص666.

(2) أميمة فؤاد مهنا، مرجع سابق،ص71.

كما دار خلاف فقهي حول تولي المرأة للمنصب الوزاري، فانقسم الفقه حول ذلك الخلاف إلى قسمين:

فقد عارض الاتجاه الأول تولي المرأة المنصب الوزاري على المطلق، حيث يرى هذا الاتجاه اقتصار هذه الوظيفة على الرجال دون النساء، وحجتهم في ذلك حديث رسول الله عليه الصلاة والسلام حيث قال" لن يفلح قوم ولو أمرهم امرأة "[1].

أما الرأي الثاني فيرى جواز تولي المرأة للمنصب الوزاري، وخاصة وزارة التنفيذ دون وزارة التفويض، حيث يجوز أن يتولى هذا المنصب المسلم وغير المسلم والحر والعبد والرجل والمرأة، كما أنه لا يوجد نص في كتاب الله وسنة نبيه يمنع تولي المرأة هذا المنصب[2].

الفرع الثاني

نسبة مشاركة المرأة في الوظائف العامة في فلسطين في أراضي الداخل المحتل

يمثّل مبدأ المساواة جزءاً مهماً من حقوق الإنسان والذي حرصت عليه معظم التشريعات والمعاهدات والاتفاقيات الدولية، ولذلك ركزت عليه كافة الأنظمة الوظيفية في مختلف دول العالم، فالنظام الوظيفي في أغلب الدول الديمقراطية تعتمد على مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، مرتكزة بذلك على القواعد الدستورية والقانونية التي تمنحها الحق في استعمال هذا المبدأ كأساس للتوظيف.

ويقصد بتولي الوظائف العامة هو توّلي المواطنين في الدولة الوظيفة العامة، ضمن شروط محددة دون التمييز بينهم بسبب العرق والدين واللغة والجنس واللون أو اي سبب اخر في استبعاد احد من تولي الوظيفة العامة.

كان لقيام السلطة الوطنية الفلسطينية في سنة 1993 تأثير ملموس على مختلف الفئات الفلسطينية، ومنها المرأة، نتيجة لطبيعة المرحلة التي أوجبت ضرورة وضع برامج جديدة تتلاءم مع مرحلة البناء، إذ إن المسائل المتعلقة بالمساواة بين الرجال والنساء بدأت ترقى إلى مصاف المسائل التي تحوز على أهمية في جدول الأعمال الفلسطيني، فقد أصبح تمكين المرأة وتحسين مركزها أمراً أساسياً لا بد منه لتحقيق مستوى أفضل نحو السير في التنمية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية اللازمة.

([1]) انظر البخاري، محمد بن اسماعيل، صحيح البخاري، الجزء 9، القاهرة: مطبعة صبيح، ص70.
([2]) دروزة، محمد عزت (ب.ت)، **المرأة بين الفقه والسنة**، ط2، بيروت ، ص52.

"وحسب الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني: بلغت نسبة مشاركة الإناث في القوى العاملة 19.1% من مجمل الإناث في سن العمل في العام 2015 مقابل 10.3% في العام 2001. وبلغت نسبة مشاركة الذكور 71.9%؛ حيث تزيد 3 أضعاف عن مشاركة الإناث، مع وجود فجوة في معدلات الأجر اليومي بين الإناث والذكور، إذ بلغ معدل الأجر اليومي للإناث 81.9 شيقل، مقابل 108.0 شيقل للذكور في العام 2015 ."[1]

وتفترض الأدبيات التي تكترث بدور الصناعة على مكانة المرأة في الدول النامية وانخراط الإناث في سوق العمل أن التطورات متساوية تقريباً في جميع المجتمعات، حيث تشير بعض الإحصائيات إلى أن نسبة الإناث العاملات من مجموع النساء في الوطن العربي لا تزال متدنية، إذ تتزواح النسبة في قطر 3% وفي ليبيا والسعودية 6% و في لبنان وتونس 18%، ومن الملفت للانتباه أن نسبة مشاركة النساء في العمل في الصومال بلغت حوالي 29%، أي أكثر من غيرها في الوطن العربي، وذلك ليس كون المرأة هناك ذات مكانة مرموقة أو صاحبة صنع قرار، وإنما بسبب معدلات المشاركة العالية في سوق العمل للنساء بين البدو في الصومال والتي تشكل نسبتهم السكانية 70%، وكل ذلك يدل على أن النساء العربيات يلعبن دوراً أكبر من ناحية تشغيلية في تلك البلدان التي هي أغلبيتها زراعية أو ريفية، ولكن في المناطق المتحضرة تكف عادة النساء عن الاشتراك في القوى العاملة، إلا أن هناك عدة باحثون يدّعون أن تغيير المؤسسات التقليدية ودخول النساء إلى سوق العمل منح الفرص الجديدة أمام النساء في صراعهن لتحسين أوضاعهن.[2]

إن واقع النساء الفلسطينيات في فلسطين المحتلة أكثر تعقيداً وذلك كونهن يشكلن الأقلية القومية في دولة الاحتلال، والتي تعيش على هامش المركز الاقتصادي اليهودي في دولة تعرف نفسها كدولة لليهود[3] حيث تشارك النساء الفلسطينيات في أراضي فلسطين المحتلة وخاصة المقيمات في الضواحي بقوى العمل بنسب أقل بكثير من وزنهن الفعلي من السكان، ولذلك يعانين من البطالة، وقد أشارت البيانات في المسح الاجتماعي الاقتصادي الأخير إلى انتشار ظاهرة البطالة بين النساء داخل قوى العمل إذ وصلت إلى 13% تقريباً مقابل 9% بين الرجال، وارتفعت نسبة البطالة بشكل ملموس في مناطق الجنوب حيث بلغت تقريباً 16% بواقع 23% بين النساء و

---

(1) http://info.wafa.ps/atemplate.aspx?id=3407 تاريخ الزيارة 2016/10/10

(2) Mghadam1993; Beneria 1982; Brydon and Chant 1989.

(3) Ghanem,H,P.Ali,attorney.Abu Jaber Najim(2005) Attitudes towards the status and rights of Palestinian women in Israel Nazareth:women against violence.

15% بين الرجال، بينما تنخفض نسبة المناطق الوسطى 7% و حيفا 7% بواقع 8% و نحو 6% بين الرجال مقابل 7% و 11% بين النساء على التوالي.(1)

وتعزى أسباب البطالة إلى أن 35% من المستخدمين الفلسطينيين الذين توقفوا عن العمل لسبب فصل العمل، و16% توقفوا بسبب التعليم، و13% بسبب انتهاء عقد العمل، و 12% بفعل الطبيعة الموسمية للعمل وخاصة عمل النساء.

وتعمل الأقلية المستخدمة منهن بعدد محدود من المجالات التي تتطلب فقط الجهد الجسدي خاصة في الصناعات والخدمات.

المهنة	ذكور	إناث	كلا الجنسين
مهن أكاديمية	6.1	15.0	8.0
فنيون متخصصون	5.0	28.4	10.0
مشرعون وموظفي إدارة عليا	1.8	1.0	1.7
كتبة	3.6	12.5	5.5
باعة ومرفق الخدمات	17.0	15.7	16.8
الزراعة	2.8	2.3	2.7
العاملون في الحرف والمهن	50.4	12.2	42.3
المهن الأولية أو بدون مهنة	9.6	9.3	9.6
غير مبين	3.5	3.5	3.5
المجموع	100.0	100.0	100.0

يتبين من الجدول أعلاه أن 42.3 من الفلسطينيين العالمين في الأراضي المحتلة يعملون في مهن مختلفة باستثناء المهن الأكاديمية والمشرعون وموظفي الإدارة العليا، بواقع 50.4% من الرجال مقابل 12.2 من النساء.

فالمجتمع الفلسطيني مرّ منذ إعلان قيام دولة الكيان الصهيوني في العام 1948 بتغييرات في غالبية مجالات الحياة، فانتقل المجتمع من مجتمع تقليدي وزراعي يتمتع بسيادة مطلقة على أراضيه، إلى مجتمع واكب سيرورة الإنتقال إلى مجتمع عمّالي.

(1) جمعية الجليل وجمعية الأهالي (2007)، **الفلسطينيون في اسرائيل: المسح الاجتماعي الاقتصادي** ، شفا عمرو والناصرة : جمعية الخليل وجمعية الأهالي.

الحالة العملية	ذكور	إناث	كلا الجنسين
صاحب عمل	14.5	4.0	12.3
يعمل لحسابه	8.9	5.7	8.2
مستخدم بأجر	75.0	87.9	77.7
عضو أسرة بدون أجر	1.6	1.8	1.6
اخر	0.1	0.6	0.2
المجموع	100.0	100.0	100.0

يعود هذا التغيير بسبب مصادرة الأراضي الفلسطينية من قبل دولة الإحتلال، والذي أدى بشكل قسري إلى إنتقال القوى العاملة في الأراضي الفلسطينية إلى العمل كمستخدمين خارج قراهم لمصلحة المجتمع اليهودي والعمل فيه[1].

(1) حيدر،ص،روزنفيلد،رو كاهان(1983)،الجمعية العربية في إسرائيل القدس:الجامعة العبرية في القدس، مركز التوثيق والبحث في الجمعية الإسرائيلية.

المبحث الثاني

واقع المرأة الفلسطينية في قانون الخدمة المدنية

تعتبر النصوص الدستورية من النصوص التي تقع في رأس الهرم القانوني، ولا يجوز لأي نصوص أدنى منها أن تخالفها، ولذلك نظم المشرع الفلسطيني جميع الأحكام المتعلقة بالخدمة المدنية في قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 وتعديلاته، ويعرف قانون الخدمة المدنية بأنه قانون العمل المطبق في المؤسسات الحكومية الفلسطينية، ومن خلاله يتم تحديد الإطار الذي سيعمل من خلاله الموظف وتنظم العمل في الوزارات وتعطي الموظفين حقوقهم من إجازات ورواتب وعلاوات وغيرها من أمور تتعلق بالموظف الحكومي، ويعنى أيضاً بتحديد الفئات الوظيفية، وكيفية التوظيف في هذه المؤسسات الحكومية تشمل أحكام هذا القانون الموظفين العاملين في الدوائر الحكومية الذين يتقاضون رواتبهم من خزينة الدولة (السلطة الفلسطينية) حسب نظام تشكيلات الوظائف مستوفياً بذلك المبادئ الدستورية، وجاء قانون الخدمة المدنية لينشئ ديواناً للخدمة المدنية، كما نظم القانون تصنيف الوظائف الحكومية وفئات الموظفين/ات وشروط التعيين والاستخدام والتقييم، وعالج موضوعات رواتب وعلاوات وحوافز الموظفين/ات وتعتبر تلك الموضوعات حقوق للموظف مقابل عمله في مؤسسات القطاع العام[1].

وعلى الرغم من أهمية تنظيم شؤون الخدمة المدنية وأحكامها بقانون إلا أن الالتزام بالمبدأ الدستوري الأول هو مبدأ المساواة، ولذلك تعتبر تلك الحقوق غير قابلة للتعديل فهي محددة في القانون فليس هناك مجال لفتح باب المفاوضة أو النقاش حول تلك الحقوق من قبل الموظف، ويعود ذلك لأنّ أحكام قانون الخدمة المدنية تم تشريعها من السلطة التشريعية التي هي بدورها ممثلة عن الشعب الفلسطيني وبالتالي هي الأعلم بمصلحة الأفراد وحقوقهم[2].

يخاطب قانون الخدمة المدنية الموظفين ذكوراً وإناثاً بالتساوي فيما بينهم، وعبّر عن ذلك في المادة (1) من القانون وذلك من خلال تعريف قانون الخدمة المدنية حيث أكّد على مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة، وتنحصر حقوق الموظف/ة العام/ة في المقابل المادي الذي يتقاضاه من السلطة، ألا وهي الراتب والعلاوة والترقية بالإضافة إلى الإجازات ويتم تحديد تلك الحقوق مسبقاً من قبل القانون دون مساومة من قبل الموظف/ة نظراً لأنه/ها في مركز تنظيمي خاضع لما تقرره الإدارة إزاء شؤون الوظيفة، وبالتالي لا يستطيع الموظف/ة التفاوض على نصوص عقده

([1]) فارس، سامر واخرون (2005)،**دور المرأة في مستويات الإدارة العليا في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية**، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني، ماس، رام الله، القدس.

([2]) فارس، سامر واخرون،**"دور المرأة في مستويات الإدارة العليا في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية"**، مرجع سابق،32.

الإداري وشروطه مع السلطة بل يفترض القبول فالعلاقة بين الموظف والدولة هي علاقة تنظيمية وليست علاقة عقدية وبالتالي فإن قرار التعيين ليس عقداً إدارياً وإنما هو تنظيم لما جاء قي قانون الخدمة المدنية من كيفية وإجراءات التعيين في الوظيفة العامة.

ومع ذلك فإن بعض نصوص قانون الخدمة المدنية شابها لبس في بعض مواده، ففهمت على أنها تمييز سلبي ضد المرأة مع أنها لم تميز في حقيقة الأمر بين الرجل والمرأة فهناك لبس في فهم المادة (53) التي نصت على ما يلي" إذا ما كان الزوجان موظفين في الخدمة المدنية فتدفع العلاوة الاجتماعية للزوج فقط".

وكون قانون الخدمة المدنية لم يفرق بين الزوج والزوجة فإنه منح المرأة حق الحصول على العلاوة بالاتفاق مع زوجها، وبالمقارنة مع الدول المجاورة فمن الضروري الإشارة إلى نظام الخدمة المدنية الأردني وفي المادة (25)[1] لا يمنح هذه العلاوة إلا للزوج ولا يمنحها للزوجة، وفي هذا تمييز واضح ضد المرأة، في حين أن قانون الخدمة المدنية القطري في مادته (27) قد منح تلك العلاوة لكلا الزوجين، وعلى هدى ما تقدم فإننا سنتناول في هذا المبحث التوظيف في قانون الخدمة المدنية(**المطلب الأول**) ومع ذلك قد لا يكون التوظيف مبنياً على تكافؤ الفرص مما يؤخذ سلبياً على قانون الخدمة المدنية(**المطلب الثاني**).

المطلب الأول

التوظيف في قانون الخدمة المدنية

يشترط بالتوظيف أن يحترم المبدأ الدستوري القاضي بضرورة تكافؤ الفرص، وذلك تبعاً لمبادئ القانون الأساسي فقد نصت المادة (14) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني على أنه "لا يعين على إحدى وظائف الخدمة المدنية إلا من توافرت فيه شروط شغل الوظيفة، ويحظر الجمع بين وظيفتين عموميتين".

وتدل هذه المادة أن تولي المناصب العامة لا يكون إلا من خلال استيفاء الشروط والمتطلبات الوظيفية المراد إشغالها، وهذه الشروط- بالاضافة إلى الشروط المنصوص عليها في

([1]) نص المادة (25) من قانون الخدمة المدنية الاردني المعدل"أ.يستحق الموظف المتزوج علاوة عائلية شهرية مقدارها (20)ديناراً بما في ذلك الموظف الأرمل والمطلق إذا كان له أولاد لا تزيد أعمارهم على (18) سنة.
ب.تدفع العلاوة العائلية للموظفة إذا كان زوجها مقعداً أو كانت معيلة لأولادها أو مطلقة لا تتقاضى نفقة شرعية عن أولادها وكانت أعمارهم لا تزيد على (18)سنة.
.

المـادة (24)[1] مثـل شـرط مهـارات خاصـة بالكتابـة والأرشـفة كوظيفـة السـكرتاريا أو المسـاعد الإداري.

ولا بـد للسلطة التنفيذيـة عنـد التعيين أن تراعـي وتحتـرم إجـراءات التوظيـف المنصـوص عليها في القانون، وتتمثل أولى تلك الإجراءات بالإعلان عن الوظائف حيث يجب أن تعلن الدوائر الحكومية عن الوظائف الشاغرة التي يكون التعيين فيها بقرار من الجهة المختصة خلال أسبوعين من نشرها في صحيفتين يوميتين على الأقل، ويتضمن الإعلان البيانات المتعلقة بالوظيفة وشروط ملئها[2] ولا بد لنا تعريف الموظف العام ضمن هذا المطلب (**الفرع الأول**) والإشارة إلى شروط التوظيف وفق قانون الخدمة المدنية (**الفرع الثاني**).

الفرع الأول

مفهوم الموظف العام

تعتبر الوظيفة العامة الخلية الأولى في كل تنظيم إداري ذلك التنظيم الذي لا يعنـى أكثر من كونه مجموعة من الوظائف، تتضمن على مجموعة من الواجبات والاختصاصات، يسند أمر مباشرتها إلى شخص تتوفر فيه مؤهلات مناسبة، ولهذا تعرف الوظيفة العامة" بأنها منصب مدني أو عمل معين يقتضي من شاغله القيام بواجبات محددة، وتحمل مسئوليات معينة"[3].

إن مفهوم الوظيفة العامة في النظام الفلسطيني يقترب إلى حد كبير من المفهوم الأوروبي، فقد عرف قـانون الخدمـة المدنيـة الفلسطيني رقـم (4) لسـنة 1998 وتعديلاتـه الوظيفـة العامـة فـي المادة الأولى منه على أنها:

([1]) نصت المادة (24) من قانون الخدمة المدنية على" يشترط فيمن يعين في أي وظيفة أن يكون:
1. فلسطينياً أو عربياً.
2. قد أكمل سن الثامنة عشرة من عمره ويثبت عمر الموظف بشهادة ميلاده الرسمية وفي الأحوال التي لا يتيسر فيها الحصول على شهادة الميلاد بقدر عمره بقرار تتخذه اللجنة الطبية المختصة ويعتبر قرارها في هذا الشأن نهائياً.
3. خالياً من الأمراض والعاهات البدنية والعقلية التي تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها بموجب قرار من المرجع الطبي المختص، على أنه يجوز تعيين الكفيف في عينيه أو فاقد البصر في إحدى عينيه أو ذي الإعاقة الجسدية،إذا لم تكن أي من تلك الاعاقات تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها بشهادة المرجع الطبي المختص على أن تتوافر فيه الشروط الأخرى للياقة الصحية.
4. متمتعاً بحقوقه المدنية غير محكوم عليه من محكمة فلسطينية مختصة بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يرد إليه اعتباره".

([2]) نصت المادة (19) من قانون الخدمة المدنية"تعلن الدوائر الحكومية عن الوظائف الخالية بها التي يكون التعيين فيها بقرار من الجهة المختصة خلال أسبوعين من خلوها في صحيفتين يوميتين على الأقل، ويتضمن الإعلان البيانات المتعلقة بالوظيفة وشروط شغلها ويشعر الديوان بذلك"

([3]) بطيخ، رمضان والعجارمة، نوفان، مرجع سابق، ص22.

"مجموعة المهام التي توكلها جهة مختصة إلى الموظف للقيام بها بمقتضى هذا القانون أو أي تشريع آخر أو تعليمات أو قرارات إدارية وما يتعلق بها من صلاحيات وما يترتب على تلك المهام من مسوؤليات".

وقد عرّف قانون الخدمة المدنية الفلسطيني الموظف العام في مادته الأولى" ويقصد به الموظف أو الموظفة وهو الشخص المعين بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية أياً كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماها".

ويعد الموظف العام محوراً رئيسياً من محاور القانون الإداري، وتعتبر نظرة هذا القانون للموظف العام نظرة متغيرة نظراً للطبيعة المرنة المتطورة للقانون الإداري، والتي تختلف من دولة إلى أخرى، حسب تطور فلسفة الإدارة ، الأمر الذي يجعل الأخذ بمفهوم محدد للموظف العام لحقبة طويلة من الزمن أمراً عسيراً.[1]

أما فيما يخص تعريف الموظف العام فاختلفت التعريفات الخاصة بالموظف العام في قوانين الموظفين لمختلف الدول، وتركز هذا الاختلاف حول الشروط الواجب توافرها في الشخص لاكتساب صفة الموظف العام،ولذلك فهذه القوانين والأنظمة قد خلت من تعريف محدد أو جامع مانع للموظف العام، وذلك تبعاً لما يسود من أنظمة اقتصادية وسياسية وغيرها، فتعريف الموظف العام في النظم الإشتراكية يغاير دون شك تعريفه في النظم الرأسمالية، ولهذا اكتفت هذه القوانين والأنظمة بإيراد توجيه عام يبين الخاضعين لها، تاركة مسألة بيان المقصود بالموظف العام إلى كل من الفقه والقضاء([2])، فقد عرف الأستاذ PLANTEY الموظف العام بأنه:[3] "الشخص الذي يساهم بصورة دائمة في تنفيذ نشاط مرفق عام إداري". أما الفقيه WALINE فيعرف الموظف العام بأنه[4]: "كل شخص يعمل في خدمة سلطة وطنية ويساهم بصورة اعتيادية في تسيير مرفق عام يدار بطريقة الإدارة المباشرة، ويشغل وظيفة دائمة مدرجة في الكادر الإداري".

وعرف العميد الطماوي الموظف العام بأنه: "الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام". وبالتالي وفقاً لفقه الطماوي فإنه يجب أن

([1]) بطيخ، رمضان، والعجارمة،نوفان،مرجع سابق،ص50.
([2]) بطيخ، رمضان، والعجارمة، نوفان،مرجع سابق،ص51.
([3]) الشبيب، حابس، (2011)، **البيانات الخطية لإثبات عدم مشروعية القرار الإداري في دعوى الإلغاء**، عمان: دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، ص 138.
([4]) الشبيب، حابس، المرجع السابق، ص138.

ينقطع الموظف لخدمة الدولة فلا تكون خدمته عارضة، كما أن فكرة الدوام تنصرف إلى الوظيفة التي يشغلها الموظف الدائم[1]

وقد تناول الفقه الكويتي تعريف الموظف العام بأنه"هو الذي يسمى لأداء خدمة عامة دائمة في ملّاك من ملاكات الإدارات العامة للدولة أو الأجهزة التابعة لها، أو في المؤسسات العامة بعد أن يكون قد ثبت فيها[(2)].

كما عرّف بعض الفقه القانوني الموظف العام بأنه "الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة المرافق التي تدار بطريق مباشر بواسطة السلطات الإدارية المركزية أو المحلية أو المرفقية، ويشغل وظيفة داخلة في النظام الإداري للمرفق الذي يعمل فيه[(3)].

وبالرجوع إلى أحكام القضاء الإداري الأردني نجد أنه استقر سواء في قضائه القديم أو قضائه الحديث على أن الموظف العام" هو كل شخص يعمل بعمل دائم في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، بغض النظر عما إذا كانت الوظيفة العامة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف أم لا...ولا أهمية لوصف الوظيفة العامة ونوع العمل الذي يسند للموظف في تحديد معنى الوظيفة العامة، فقد يسمى (موظفاً) أو (مستخدماً) لأن نوع العمل لا يدخل في صفة الوظيفة العامة وتحديد مدلولها القانوني، لأن الأساس في تحديد الوظيفة العامة هو المعنى القانوني والإداري لها بصفتها واجبات واختصاصات مقررة بالنظام وبصفتها عمل دائم غير عرضي في مرفق عام"[4].

كما قضت أيضاً في حكم اخر"استقر الاجتهاد على أن الموظف العمومي هو الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام يسيره أحد أشخاص القانون العام وبما أن هذا التقرير ينسحب إلى موظفي المرافق التي تديرها الدولة ممثلة في سلطاتها الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية كما أنه ينسحب أيضاً على موظفي المؤسسات العامة الإدارية والمؤسسات المعتبرة من أشخاص القانون العام........"[(5)]

([1]) بطيخ، رمضان، والعجارمة، نوفان، مرجع سابق، ص54.

([2]) العنزي، خالد حماد، (2012)، **النظام القانوني لترقية الموظف العام "دراسة مقارنة بين الأردن والكويت"**، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الاردن، ص13-14.

([3]) البنا، عاطف (1979)، **مبادئ القانون الإداري، أساليب النشاط الإداري ووسائله**، القاهرة: دار الفكر العربي، ص98.

([4])حكم محكمة العدل العليا في الدعوى رقم 1997/191 (هيئة عامة) تاريخ 1997/10/18،المجلة القضائية، العدد (4) لسنة 1997،ص568، انظر بطيخ،رمضان، والعجارمة،نوفان،مرجع سابق،ص53.

([5])قرار رقم 244/1998 فصل بتاريخ 1998/11/24(هيئة عادية).منشور على الصفحة(650)من العدد (1) من مجلة نقابة المحامين لسنة (1999).

أما القضاء الإداري الكويتي وضع تعريفاً للموظف العام في العديد من أحكامه ومن أبرزها حكم جاء فيه" لكي يعد الفرد موظفاً عاماً خاضعاً لأحكام الوظيفة العامة التي مردها القوانين والأنظمة، لا بد أن تكون علاقته بالحكومة علاقة تنظيمية ولها صفة الدوام والاستقرار في خدمة مرفق عام تديره الدولة بالطريق المباشر أو بالخضوع لإشرافها، وأن الموظف العام هو الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق، ومن ثم يشترط لعد الشخص موظفاً عاماً توافر شرطين؛ الأول: أن يكون قائماً بعمل دائم، والثاني: أن يكون هذا العمل في خدمة مرفق عام أو مصلحة عامة"[1].

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر بتاريخ 1970/12/13 حيث تقول إن"صفة الموظف العام لا تقوم بالشخص، ولا تجري عليه أحكام الوظيفة العامة، إلا إذا كان معيناً في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدول أو السلطات الإدارية بطريق مباشر".

الفرع الثاني

شروط التعيين في الوظيفة العمومية

يعتبر موضوع التعيين في الوظيفة العمومية من أهم الأمور في العمل الإداري لما قد يشوبها من انحراف في استعمال السلطة،كما أن التعيين في الوظيفة العامة حقاً دستورياً لكل مواطن، إلا أنه ليس حقاً مشاعاً للجميع يباشرونه دون شرط أو قيد، بل يتطلب للتمتع به ضرورة تحقق ضوابط وشروط معينة، لذلك تطرق المشرع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية لحيثية التعيين – باهتمام خاص- وتطرق للشروط الواجب توافرها في المتقدم للوظيفة العامة والأمور التي لا بد من مراعاتها عند التعيين.[2]

وعليه فإن الشروط العامة التي نص عليها قانون الخدمة المدنية الفلسطيني تتمثل كالآتي:

أولاً: شرط الجنسية.

الجنسية رابطة سياسية وقانونية تقوم بين الشخص والدولة التي ينتمي إليها، أوهي وصف في الفرد يفيد انتسابه إلى دولة معينة[3]، إذ لا بد للمتقدم لأي وظيفة عامة في المؤسسات الحكومية أن يكون فلسطيني الجنسية وهذا ما نصت عليه المادة (24) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني

([1]) العنزي، خالد حماد، مرجع سابق،ص 14.

([2]) رسلان، أنور احمد (1997)، **الوسيط القانون الإداري الوظيفة العامة**، القاهرة: دار النهضة العربية ، القاهرة، ص65.

([3]) بطيخ، رمضان والعجارمة، نوفان، مرجع سابق، ص89.

فهو شرطاً لدخول الوظائف العامة في معظم التشريعات وأنظمة الخدمة المدنية في العالم مثل نظام الخدمة المدنية الأردني وكذلك المصري وغيرهم، ولشرط الجنسية عدة مبررات حيث أنه من أولى واجبات الموظف العام أن يكون لديه الولاء لوطنه الذي يعمل في خدمته، ومن ناحية أخرى فإن الوظائف العامة وخصوصاً ذات الطابع الأمني أو الدبلوماسي مثلاً تتطلب المحافظة على أسرار مقتضيات تلك الوظائف، وبالتالي عدم إفشاء تلك الأسرار المتعلقة بالمعلومات الرسمية التي يطلع عليها الموظف بحكم مركزه الوظيفي، ولذلك فإن إشغال هذه الوظائف من قبل المواطنين يضمن المحافظة على أسرارها تبعاً للولاء الوظيفي والوطني[1] كما تتطلب الوظيفة العامة معرفة كاملة بالبيئة التي تعمل بها القوانين والأنظمة وحصر تولي الوظائف العامة للمواطنين دون غيرهم يحميهم من المنافسة مع غير المواطنين، ولا بد من الإشارة إلى أن المشرع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية اشترط أن كل شخص يتقدم لأي وظيفة عمومية داخل فلسطين أن يكون متمتع بالجنسية الفلسطينية أو العربية، ولكن الجنسية العربية تقتصر فقط على الدول العربية التي تسمح قوانينها بتوظيف الفلسطينيين أي على أساس المعاملة بالمثل.[2]

وكذلك بالنسبة للقانون المصري فقد نصت المادة (14) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لسنة 2016 على أن "يشترط فيمن يعين في إحدى الوظائف:1. أن يكون متمتعاً بالجنسية المصرية أو جنسية إحدى الدول العربية التي تعامل المصريين بالمثل في تولي الوظائف العامة".

أما نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013 وتعديلاته فقط اشترط توفر الجنسية الأردني فيمن يتقدم لأي من الوظائف العمومية[3]، ولا يحق للأجنبي الترشح للتعيين في الوظيفة العامة إلا بعد مضي فترة على حصوله للجنسية الأردنية.[4]

ثانياً: شرط السن.

لا بد لأي متقدم لشغل الوظائف العامة أن يكون قد أتم السن القانوني لكي يتم تعيينه، ويعتبر بلوغ السن القانوني من أهم الشروط، وهذا السن القانوني يختلف بين القوانين والتشريعات، إلا أن معظم تشريعات الخدمة المدنية، تضع حد أدنى وحد أعلى للتقدم للوظيفة العمومية، وبالتالي

([1]) الظاهر، خالد خليل (1993)، **القانون الإداري (دراسة مقارنة)**، ط1، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة،، ص206.

([2]) عمرو، عدنان (1999)، **شرح قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لعام 1998**، رام الله، فلسطين، الحق، ص24-25.

([3]) يجوز تعيين غير الأردني في أي وظيفة بموجب عقد اذا لم يكن هناك اردني تتوفر فيه المؤهلات والمتطلبات اللازمة للوظائف العامة على أن تراعي في ذلك التشريعات المعمول بها في المملكة.

([4]) نصت المادة(14) من قانون الجنسية الأردني لسنة 1954 وتعديلاته"يعتبر الشخص الذي اكتسب الجنسية الأردنية بالتجنس أردنياً من جميع الوجوه على أنه لا يجوز له تولي المناصب السياسية والدبلوماسية والوظائف العامة التي يحددها مجلس الوزراء أو أن يكون عضواً في مجلس الأمة إلا بعد مضي عشر سنوات على الأقل على اكتساب الجنسية الأردنية...".

لا يجوز تعيين من لا يكون عمره ما بين الحد الأدنى والأعلى، وتشترط معظم التشريعات شرط السن وذلك للتأكد من أن الشخص على درجة من الإدراك والنضج التي تخوله للقيام بأعباء الوظيفة العامة، وتشترط كذلك أن لا يكون المترشح للوظيفة قد تجاوز الحد الأعلى المتفق عليه والسبب في ذلك عدم إمكانية الاستفادة من خدماته الوظيفية بالشكل المطلوب(1)، ومن ثم لا يجوز أن يعين في الوظيفة العامة من هم دون السن القانوني، وإلا كان القرار الصادر بالتعيين باطلا بطلاناً مطلقاً(2)، وتتفق أغلبية التشريعات على اعتبار سن 18 الحد الأدنى لدخول الوظيفة العامة .

ولهذا اشترط قانون الخدمة المدني الفلسطيني في مادته (24) أن يكون المرشح قد أتم الثامنة عشرة من عمره، ويثبت عمر الموظف بتقديم شهادة ميلاد رسمية، وفي الأردن فقد اشترط نظام الخدمة المدنية أيضاً أن يبلغ المتقدم للوظيفة العامة سن الثامنة عشرة حيث نصت المادة (43) من النظام على أنه "يشترط فيمن يعين في أي وظيفة أن يكون أكمل الثامنة عشرة من عمره بموجب البطاقة الشخصية الصادرة عن دائرة الأحوال المدنية والجوازات، أما إذا كان يوم ولادته غير معروف فاعتبر من مواليد اليوم الأول من شهر كانون الثاني للسنة التي ولد فيها".

أما المشرع المصري فقد حدد في نصوص المواد الخاصة بالسن أن يكون السن لتولي الوظائف العامة هو ثمانية عشرة عاماً، وفق ما نصت عليه المادة (14) من قانون الخدمة المدنية المصري لعام 2016" يشترط فيمن يعين في إحدى الوظائف ما يأتي:8-ألا تقل سنه عن ثمانية عشرة عاماً ميلادياً".

ويتم إثبات عمر المتقدم للتعيين للوظيفة العامة من خلال تقديم شهادة ميلاد رسمية أو أي مستند رسمي صادر عن الجمعية المختصة، ويجري احتساب الحد الأدنى والحد الأعلى ابتداء من تاريخ الولادة حتى التاريخ المحدد للامتحان بالنسبة للوظائف التي تتطلب ذلك، أو حتى أول كانون الثاني من السنة التي يتم التعيين فيها.(3)

ثالثاً: شرط اللياقة الصحية.

يشترط فيمن يتقدم للتعيين في أي وظيفة عامة، شرط اللياقة الصحية، وذلك حتى يكون الموظف قادراً ومتمكناً من القيام بأعباء الوظيفة العامة ولذلك نصت أغلبية أنظمة الخدمة المدنية على اشتراط السلامة من الأمراض ومبرر هذا الشرط ضمان وجود موظفين غير مصابين

---

(1) الخلايلة، محمد علي (2012)، **القانون الإداري**، الجزء الثاني، ط1، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص40.

(2) بطيخ، رمضان والعجارمة، نوفان، مرجع سابقص 105.

(3) الزعبي، خالد سمارة (1993)، **القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الهاشمية الأردنية**، ط2، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص196.

بأمراض معدية أو عاهات جسدية أو عقلية تعيق من قيامهم بأعمالهم وتعطيل مصالح الجمهور، ولكن تختلف درجة اللياقة الصحية المطلوبة، فبعض الوظائف تحتاج إلى درجة عالية من اللياقة الصحية مثل الوظيفة العسكرية وبعضها لا تتطلب درجة عالية من اللياقة بحيث يمكن شغلها من قبل ذوي الاحتياجات الخاصة كالوظائف الكتابية.(1)

وقد نصت المادة (24) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني على الخلو من العاهات البدنية والعقلية التي تعيق قيام الموظف بأعمال الوظيفة ولا يحول ذلك دون تعيين الكفيف وفاقد البصر في إحدى عينيه أو ذوي الإعاقة الجسدية إذا لم تكن تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة بموجب شهادة من المرجع الطبي المختص.(2)

كما راعى المشرع الأردني مثل هذا الاستقلال في اللياقة الصحية المطلوبة لشغل الوظيفة العامة ببعض ذوي الاحتياجات الخاصة، حيث نص صراحة في نظام الخدمة المدنية الحالي على استثناء بعض ذوي الاحتياجات الخاصة بصرياً أو ذوي الاعاقات الجسدية إذا لم تكن عائقاً في قيامه بأعماله الوظيفية، ولذلك يجوز تعيين الكفيف في عينيه، أو فاقد البصر في إحدى عينيه، أو ذوي الاحتياجات الخاصة في حال لم تقف عائق في قيام إحداهم بأعماله الوظيفية.(3)

المطلب الثاني

السلبيات التي تؤخذ على قانون الخدمة المدنية

إن قانون الخدمة المدنية الفلسطيني قد تأثر بشكل كبير بالعوامل التي ألقت بظلالها المتماسكة على جميع مجالات الحياة في فلسطين، وخاصة خضوع هذا المجتمع لأشكال مختلفة من السيطرة الخارجية الاستعمارية منها والوصائية-التي تركت آثارها على البيئة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية لهذا المجتمع- ولا بد من الاعتراف بأن نظام الخدمة المدنية الفلسطيني قد تأثر بغياب الدولة الفلسطينية المستقلة، وتتميز التطورات التي أثرت على نظام الخدمة المدنية في فلسطين بدرجة ملموسة من الاستثنائية وعدم الثبات بسبب غياب الدولة واستمرار الصراع مع الكيان الصهيوني (إسرائيل).(4)

كما أن هناك العديد من العوامل التي أثرت على نظام الخدمة المدنية الفلسطيني، منها تطور النظام في ظل غياب دولة مستقلة وفي بيئة من الصراع، حيث أن التطور قد تم سعياً

---

(1) الرغبي، مرجع سابق، ص196
(2) المادة (24)، الفقرة الثالثة، قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4عام 1998.
(3) المادة (43) فقرة ج من نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي لسنة 2013 وتعديلاته.
(4) العلمي، صباح سعد الدين العلمي (2006)، **ورقة عمل بعنوان الإدارة والأداء الإداري في فلسطين**، مقدمة إلى مؤتمر التنمية وتطوير قطاع غزة.

لتحقيق الاستقلال الأمر الذي يجعل من عملية بنائه عملية محفوفة بالمخاطر والتحديات، كما أن تباين الموروث القانوني بين الضفة الغربية وقطاع غزة وتعاقب النظم القانونية والإدارية جعل مسألة تطور نظام خدمة مدنية موحد ليس بالأمر اليسير، حيث أن التباين بين الضفة الغربية وقطاع غزة تحول مع الوقت إلى منظومتين متباينتين أثرتا سلباً على نظام الخدمة المدنية، ولا بد أيضاً اعتبار افتقاد الحالة الفلسطينية للموروث والتقاليد المؤسسية لصالح الاعتبارات الشخصية أو الحزبية من العوامل التي أثرت على تطور نظام الخدمة المدنية الفلسطيني.

كما أن نظام الخدمة المدنية تبعاً للأوضاع السياسية تم تسييسه وأصبح جزء من ساحة العراك السياسي الداخلي وأداة أساسية لتعزيز قوة الفريق المتنفذ في السلطة مما أفقده جزءاً من استقلاليته ومهنيته.

واعتماد مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية على الدعم الأجنبي جعل نظام الخدمة المدنية الفلسطيني يتأثر بشكل كبير وعلى نحو دائم بالموارد المتاحة من الدول المانحة بحيث أصبح نظام شديد التأثر بالدول المانحة أكثر في بعض الأحيان من تأثره بجمهور المجتمع الفلسطيني ومصالحه.

وبسبب ما تعرضت له فلسطين من تداخلات قانونية بسبب صراع الانتداب وصراع الاحتلال فقد أدى ذلك إلى إنهاك تشكيل نظام خدمة مدنية مستقر ووجود أساس لنظام الخدمة المدنية الفلسطيني(**الفرع الأول**) وقد انتقدت الحكومات الفلسطينية المتعاقبة على تسييسها لنظام الخدمة المدنية(**الفرع الثاني**).

الفرع الأول

أساس نظام الخدمة المدنية الفلسطيني

يعتبر نظام الخدمة المدنية الفلسطيني الذي وضع زمن الانتداب البريطاني أول نظام خدمة مدنية خاص بالمجتمع الفلسطيني، وبعد ذلك عدّل نظام الخدمة المدنية تبعاً للأنظمة السياسية التي تعاقبت على حكم فلسطين فقد خضعت فلسطين للإدارة الأردنية وبعد ذلك في ظل سيطرة الاحتلال الإسرائيلي ونتيجة لتعدد الأنظمة السياسية التي خضعت تحت سيطرتها كل من الضفة الغربية وقطاع غزة ما بين عامي 1948-1967 إلى إختلاف في الأنظمة القانونية التي تنظم قانون الخدمة المدنية، حيث أنه تم تطبيق نظم الخدمة المدنية العامة الموروثة عن الانتداب البريطاني على الموظفين العموميين في قطاع غزة زمن الإدارة المصرية، بالإضافة إلى تأثر القوانين الفلسطينية بالقوانين المصرية أيضاً، كما صدرت عن الحاكم العسكري الإسرائيلي

الأوامر المنظمة لمختلف جوانب الحياة في قطاع غزة بما يشمل الوظيفة العامة والموظفين العموميين وذلك بعد احتلال إسرائيل لقطاع غزة في يونيو 1967، واستمر ذلك الحال حتى أصدرت سلطة الاحتلال ما عرف بأسس الخدمة المدنية لسنة 1988 لتغطي جانب الوظيفة العامة والموظفين العموميين، ولا بد من الإشارة إلى هذه الأسس كانت تعدل باستمرار بعيداً عن مصلحة المواطنين وإنما طبقاً لفهم سلطات الحكم العسكري للأمن.

أما في الضفة الغربية فقد طبّق نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 22 لسنة 1966 بالإضافة إلى الأوامر العسكرية الإسرائيلية بعد العام 1967، كما كانت تشريعات الخدمة المدنية قبل قيام السلطة الوطنية الفلسطينية لا تفي بمتطلبات الوظيفة العامة والموظفين العموميين كما هو الحال في قطاع غزة في تلك الفترة حيث كانت تخدم أهداف السلطة الحاكمة.

أما بعد توقيع اتفاقية أوسلو أصبحت السلطة الوطنية الفلسطينية مسؤولة بشكل مباشر عن جوانب الحياة اليومية للفلسطينين وكان على السلطة مواجهة تحديات النهوض بأعباء الحكم، وذلك بعد الحكم الأجنبي لسنين طويلة الذي لم يكن يهدف إلى خدمة صالح المواطن الفلسطيني بقدر ما هدف إلى السيطرة عليهم.

وفي عام 1994 تقدّم الفلسطينيون لإدارة الوظيفة العامة بأنفسهم ورسم السياسات التي تلبي تطلعاتهم فوضع القانون الأساسي الفلسطيني قاعدة عامة لسياسة التعيينات في الفقرة (4) من المادة (26) حيث نص على أن تقلّد الوظائف العامة يكون على أساس قاعدة تكافؤ الفرص ونص القانون الأساسي الفلسطيني أيضاً على ضرورة صدور قانون ينظم الخدمة المدنية في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية وهذا ما تم فعلاً حيث صدر قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998وتعديلاته، الذي يعد الإطار القانوني المنظم للوظيفة العامة في فلسطين.

وبالتالي نرى أن نظام الخدمة المدنية يحكمه أداتان قانونيتان القانون الأساسي حيث نص في المادة (6) منه على أن القانون يعتبر الأداة المنظمة لعمل الحكومة بمختلف مؤسساتها وأشخاصها بما في ذلك جهاز الخدمة المدنية، أما الأداة القانونية الثانية هي قانون الخدمة المدنية، ففي فلسطين يحكم نظام الخدمة المدنية قانون على الرغم من عدم تضمنه الكثير من القواعد ذات العلاقة بنظام الخدمة المدنية إلا أنه تناول بالتفصيل الكثير من الجزئيات كالدرجات الوظيفية والرواتب والإجازات....الخ.[1]

([1]) سامر وأخرون، مرجع سابق،ص6.

وهناك أداة تحكم نظام الخدمة المدنية تتمثل باللائحة التنفيذية، والتي توضح بدورها الجوانب الإجرائية ذات العلاقة بعمل جهاز الخدمة المدنية وقد افتقرت اللائحة لعدد من القيم الإيجابية كالمهنية والحيادية والجدارة والكفاءة والخبرة والتدريب وحماية حقوق الموظفين في التوظيف والتعيين والترقية، ولا بد للإشارة إلى أن اللائحة كالقانون لم تتطرق بشكل واضح لحقوق وواجبات الموظفين[1]، وتعاني اللائحة التنفيذية من عدم وضوح بنودها وعدم انسجامها مع قانون الخدمة المدنية حيث منحت ديوان الموظفين العام سلطة الإشراف على دوام الموظفين.

أما الأداة الأخيرة فهي القرارات الحكومية والتي لا تستند إلى معايير محددة فيما يتعلق بموضوعاتها أو متطلباتها، وقلما ما تكون تلك القرارات منسجمة مع قانون الخدمة المدنية كقرار الحكومة بالسماح لموظفي الفئة العليا بالحصول على علاوتين في ذات الوقت.

الفرع الثاني

تسييس نظام الخدمة المدنية الفلسطيني وأثر ذلك على المرأة الفلسطينية

إن عمل جهاز الخدمة المدنية تشرف عليه وتديره عدة أطراف تتمثل بالحكومة أو مجلس الوزراء ومنحها القانون الأساسي في المادة (69) عدد من المسؤوليات وأهمها، تهيئة وبناء الهياكل الإدارية وتزويدها بالموارد والإشراف عليها، وإنشاء أو إلغاء المؤسسات، تعيين رؤوساء ومديري المؤسسات، تحديد مسؤوليات الوزارات، متابعة ورقابة نظام الخدمة المدنية، الدوائر الحكومية أو الوزارات[2]، دوائر شؤون الموظفين في الوزارات والمؤسسات المختلفة[3]، ديوان

([1]) سامر واخرون، مرجع سابق، ص7.

([2]) وتتولى الوزارات القيام بالمهام التالية: تحديد أساليب تحقيق الأهداف والمهام الموكولة إليها بكفاءة وفعالية وأن تعتمد الوسائل الكفيلة بتعريف الموظفين والمواطنين بأهدافها ومهمامها، وضع مشروعاً لهيكلها التنظيمي بتقسيماته محدداً فيه اختصاصات كل منها ويصدر باعتماده قرار من مجلس الوزراء، وضع جدولاً لوظائفها مرفقاً به بطاقة وصف لكل وظيفة محدداً به واجباتها ومسؤولياتها وشروط شغلها وتصنيفها وترتيبها وفقاً للفئات الواردة في القانون على أن يقدم إلى مجلس الوزراء لإصدار القرار بشأنه، تحديد حاجتها السنوية من الوظائف الواردة في جدول وظائفها المعتمد لإدراجها في الموازنة العامة، توفير وسائل العمل الضرورية للموظف لتحسين أدائه لواجباته مع مراعاة الاقتصاد في النفقات والحرص على أموال الدولة، وأخيراً توجيه الموظف المعين لديها تحت التجربة لتعريفه على جهاز الدائرة وأهدافها ومهامها، وتنظيمها الإداري، والتشريعات الخاصة بها وبشؤون الخدمة المدنية، وإيقافه على مهام وظيفته وتدريبه على أساليب العمل في وحداتها الإدارية المختلفة.

([3]) تتولى هذه الدوائر القيام بما يلي: التعاون مع متخذي القرارات في الدائرة الحكومية التابعة لها لوضع السياسات الخاصة بالموظفين فيها، وتنفيذها ومتابعتها، ومراجعتها بين وقت واخر، المساهمة في تهيئة المناخ المناسب للعمل في الدائرة الحكومية التابعة لها مما يساعد الموظفين فيها على الارتفاع بمستوى أدائهم وإنتاجهم،المشاركة في تطوير الأساليب الحديثة في عمليات إدارة شؤون الموظفين وتطبيقها في إطار من التخطيط للقوى البشرية وتقييم الأداء في الدائرة الحكومية التابعة لها وتصنيف الوظائف وإدارة المحفوظات فيه، متابعة إجراءات شؤون الموظفين كالتعيين والترقية والنقل والندب والإعارة وغيرها وضبط الملفات والسجلات الخاصة بها، وأخيراً إجراء الدراسات اللازمة لتحديد مدى حاجة الموظفين للتدريب، وإيفادهم في بعثات دراسية وعلمية ومتابعة أعمال الموفدين منهم وذلك كله بالتنسيق مع ديوان الموظفين.

الموظفين العام(1)، رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ويتمثل دور رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بالتعيينات العليا في الدوائر الحكومية والمؤسسات العامة كتعيين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية، وتعيين السفراء ونقلهم وإعادتهم بناء على تنسيب وزير الخارجية، وغير ذلك.

وبالتالي نرى أن هناك فجوة في الترتيبات المؤسساتية لنظام الخدمة المدنية تتمثل بعدم وجود إطار مؤسساتي لرسم السياسات المرتبطة بالموارد البشرية وعدم وضوح الجهة العليا المسؤولة عن نظام الخدمة المدنية في فلسطين وهذا عكس تجارب دولة أخرى لديها جهة محددة مسؤولة عن إدارة نظام الخدمة المدنية مثل رئيس الوزراء كما هو الحال في بولندا، ويعمل رئيس الوزراء على ضمان تنظيم الخدمة المدنية بشكل يلبي احتياجات الحكومة، على أن لا يكون رئيس الوزراء هو ذاته رئيساً لنظام الخدمة المدنية، حيث ترتبط إدارة نظام الخدمة المدنية بشخص مهني يتم تعيينه على أساس الأهلية وليس على أساس سياسي، حيث تعتبر إشكالية أساسية عدم التمييز حول النظام بين الوزراء المعينين سياسياً وموظفي الخدمة المدنية الذين يتم تعيينهم وفق اجراءات وكفاءات بناءً على الجدارة، فالسلطة الفلسطينية تعامل الوزراء ووكلاء الوزراء على أنهم موظفي خدمة المدنية مثلهم كباقي موظفي الخدمة المدنية، مع العلم أنه وتبعاً لمعايير دولية لا بد من التمييز بين موظفي الخدمة المدنية والمعينين سياسياً، ومثال ضرورية هذا التمييز قيام

(1) تولى الديوان المهام والمسؤوليات التالية: الإشراف على تطبيق قانون الخدمة المدنية والتحقق من تطبيق الدوائر الحكومية لسائر تشريعات الخدمة المدنية بصورة سليمة، المشاركة في إعداد وتنفيذ الخطط المتعلقة بالموظفين والعمل على تنمية قدراتهم عن طريق تنسيق التدريب والبعثات داخل فلسطين وخارجها، المشاركة في وضع القواعد الخاصة بإجراء امتحانات تنافسية بين المتقدمين للتعيين في الوظائف العامة واتخاذ الإجراءات اللازمة لعقد تلك الامتحانات سنوياً أو كلما دعت الحاجة إليها، وذلك بالتنسيق مع الدوائر الحكومية والجهات الأخرى المعنية، مراجعة القرارات الإدارية الصادرة من الدائرة الحكومية بالتعيين والترقية التي تلتزم بتبليغها للديوان خلال خمسة عشر يوماً من صدورها، وللديوان أن يعترض على ما يراه مخالفاً منها لأحكام هذا القانون واللوائح السارية بشأن الخدمة المدنية ويبلغ أسباب اعتراضه إلى الدائرة الحكومية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بها، وفي حالة عدم الاتفاق بين الديوان والدائرة الحكومية المعنية يرفع الديوان الأمر إلى مجلس الوزراء لاتخاذ ما يراه مناسباً وفقاً لأحكام هذا القانون، إعداد سجل مركزي لجميع موظفي الخدمة المدنية في فلسطين، أعداد الاحصاءات عن الموظفين وأية احصاءات أخرى تتطلبها مهام الديوان ومتابعة تلك الاحصاءات وتحديثها، توثيق التشريعات والمراجع المتعلقة بالخدمة المدنية، إعداد دليل للخدمة المدنية في فلسطين توضح فيه واجبات الموظف وحقوقه التي يتضمنها هذا القانون وسائر التشريعات المعمول بها في فلسطين والتي يجب على الموظف الإلمام بها، إحالة ملفات الموظفين الذين تنتهي خدماتهم واستمارة حصر مدة خدمتهم إلى الجهة المختصة بصرف المستحقات التقاعدية وفقاً لنظام التقاعد، تقديم الرأي في مشاريع الهياكل التنظيمية وتقسيماتها، وجداول الوظائف والوصف الوظيفي، التي تقدمها الدوائر الحكومية قبل عرضها على مجلس الوزراء، التنسيق مع الدائرة الحكومية من أجل الإرتقاء بالإدارة العامة وتطويرها ، وذلك من خلال المشاركة معها في كل ما يتعلق بالأنظمة واللوائح والتعليمات والقرارات التي تعنى بشؤون الخدمة المدنية، إنشاء مراكز للتدريب وفروع له في أنحاء فلسطين، وضع النظم الخاصة بالرقابة والمتابعة على ما يتعلق بشؤون الموظفين في الدوائر الحكومية للتأكد من سلامة وكفاءة أداء الموظفين، وتطبيق سائر تشريعات الخدمة المدنية بصورة سليمة وفعالة، الطلب أو الاطلاع على أية: ملفات أو بيانات أو احصائيات أو أوراق تتعلق بشؤون الموظفين أو الحصول على صورة منها من الدوائر الحكومية، إعداد بطاقة وظيفية لكل موظف تحتوي على اسمه، رقمه الوظيفي، ومسمى وظيفته، وفئته، وتاريخ تعيينه، وترقياته، والدائرة التي يعمل بها.

الولايات المتحدة الأمريكية ذات نظام الحكم الرئاسي بتعيين مدراء في مراكز عليا في أعلى الدرجات ولكن عليهم الاستقالة في حال تغيير الحكومة.

وقد انتقدت الحكومات الفلسطينية المتعاقبة على تسيسها لنظام الخدمة المدنية، وليس معنى ذلك أن فلسطين الدولة الوحيدة التي تعتمد بعض الأحيان التوظيف السياسي، إلا أن التعيينات السياسية في الإدارة العامة يعتبر مقبول عند بعض الدول بالرغم من اختلاف في الترتيبات والاجراءات في التعيين، حيث تسمح بعض الدول كالولايات المتحدة وبعض دول أوروبا بملء المناصب العليا بموظفين ينتمون إلى حزب الحكومة القائم، إلا أنها تراعي في ذلك أن تكون التعيينات السياسية خاضعة لاجراءات بشكل معين من الفحص كالرقابة والمساءلة، فبعض التعيينات السياسية التي تتم في الولايات المتحدة بتوصية من الرئيس تخضع بشكل واضح إلى إقرار من البرلمان.

وبالتالي الشفافية الكاملة حول ماهية المناصب المفتوحة للتعيين السياسي هامة جداً لضمان الثقة العامة، حين أن تشريعات الخدمة المدنية الفلسطيني تفيد بتبنيها لنظام قائم على مبدأ الحيادية بخصوص التعيينات السياسية، نجد أن الممارسة العملية تسمح بالتعيينات السياسية للاسف، حيث يتم التعيين في المناصب العليا بناءً على توصية واختيار من قبل الوزراء ويشمل ذلك الفئات الدنيا أيضاً.

فهناك عدد من المؤسسات العامة الفلسطينية لا تلتزم بالإجراءات القانونية المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية عند التوظيف، إنما تعتمد على التعيين من خلال قرارات من جهات عليا، ومن الواضح أن التعيين بتلك الطريقة يجحف بحق المرأة، ويقلل من فرصها في تولي الوظائف العامة بشكل عام والمناصب العليا بشكل خاص على اعتبار أن معظم هذه القرارات تصب في مصلحة الرجال، ناهيك عن أن معظم الأسرى المحررين على سبيل المثال من فئة الرجال وبالتالي يتم التعيين أحياناً وفق هذا الاعتبار على حساب حق المرأة الفلسطينية المتقدمة للوظيفة العامة في إحدى المؤسسات العامة[1].

وبالتالي لا بد من تفعيل تطبيق قانون الخدمة المدنية الفلسطيني بما يتعلق بإجراءات التوظيف وشروطه في الوظيفة العامة، كونه خير ضمان لمبدأ تكافؤ الفرص بين الرجل والمرأة.

([1]) فارس، سامر، واخرون، مرجع سابق، ص99-100.

الفصل الثاني

اشتراك المرأة في الوظيفة العامة ومعوقات وصولها للمناصب الإدارية العليا

إن قضية المرأة تعتبر مهمة في الواقع الاجتماعي والسياسي وتعتبر قضية المرأة ليست مجرد قضية بحث بحاجة إلى تأصيل رؤية مواكبة لقضية المرأة أمام تحديات المشروع الغربي، حيث تعاني المرأة الكثير من المشكلات التي تعرقل انطلاقتها، وخاصة قيود الواقع الاجتماعي والاقتصادي والثقافي الذي يميّز بين الرجل والمرأة وبالتالي إضعاف دور المرأة، ويتجلى ذلك من خلال ضعف الكادر المهني الكافي للمرأة ومحدودية الدعم لها، وضعف البناء المؤسسي العام على المستوى الحكومي.

حيث برزت مكانة المرأة حينما انسجمت مع المجتمع من خلال اللجان الخاصة بمركز المرأة مما حذى بالأمم المتحدة بالنهوض بالمرأة معتمدة في ذلك على مبادئ كرامة الإنسان وتساوي الحقوق في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان مثل حق المساواة أمام القانون، الحق في التملك، الحق في الجنسية، الحق في المشاركة في الحكم، الحق في العمل، وقد أكّدت منظمة العمل الدولية في اتفاقيتها رقم (156) لعام 1981 على هذه الحقوق، مؤكدة حماية المرأة في ظروف متساوية من التوجه الوظيفي المهني والحصول على التدريب الذي يؤهلها للتنافس بشكل متساو مع الرجل.

وقد شهد القرن العشرين قفزة نوعية في مجال نشاط المرأة ومشاركتها في المفاوضات ووضع مسودة القانون الأساسي الفلسطيني الذي يضمن مبدأ المساواة، ومشاركة المرأة في الانتخابات في تلك الفترة ونجاح خمس نساء من الدخول إلى ساحة المجلس التشريعي، بالاضافة إلى مشاركتها في الحقائب الوزارية أو المناصب المهمة كمنصب مدير عام. وفي هذا السياق يفرض علينا أن نستذكر مناضلات فلسطين وشهيدات، كدلال المغربي، ولينا النابلسي، وأسيرات الحرية كعائشة عودة، وأحلام التميمي المبعدة إلى المملكة الأردنية الهاشمية، والتي طولب بتسليمها إلى الولايات المتحدة مع الرفض التام الصاعق من قبل مملكة الشهامة الأردن الشقيق[1].

وبالرغم من الأدوار العظيمة التي لعبتها المرأة الفلسطينية بشتى المجالات، إلا أنها ما زالت في موقع خلفي بعيداً عن دور الرجل ولا سيما في تبوء المناصب الإدارية العليا حيث تبقى الوظائف ذات السلطة وحق إصدار القرار في يد الرجل على الرغم من الكفاءات والمؤهلات التي تتمتع بها النساء وقلة عدد النساء اللواتي يحتفظن بمراكز إدارية عليا يعود إلى أن المعتقدات

---

(1) http://www.aljazeera.net/encyclopedia/icons/2017/3/15/6.

الدينية والبنى الاجتماعية تلعب دوراً خطيراً في تكريس ورسم الصورة النمطية للمرأة في تلك المناصب.

ولذلك تتمركز المرأة في وظائف أقل مرتبة من وظائف الرجل كوظيفة السكرتاريا والتمريض وكاتبة وما شابه ذلك، مما يجعل الوظائف التي تتمركز فيها النساء غير منظمة تكون فيها الأجور أقل من أجور الوظائف التي يحتكرها الرجل، كما تكون أقل نفوذاً وهي نتاج تقسيم العمل على أساس الجنس، وبالتالي فإن الفجوة ما زالت واسعة بين إمكانات المرأة وقدرتها وما تطمح إليها من جهة، وبين ما يجسده الواقع العملي مؤسسيا وإدارياً وقلة المراكز الوظيفية العليا التي تحتلها من جهة أخرى، وما زال عدد النساء في المراكز الوظيفية العليا ضئيلاً نسبة إلى عدد النساء العاملات، ويعود كل ذلك إلى المعوقات المجتمعية والوظيفية التي تحول دون ترقي المرأة للمراتب العليا في العمل ورغبتهن في إثبات جدارتهن واستقلالهن، وتتمحور ظاهرة التمثيل غير المتكافئ للمستويين الإداريين الأوسط والإشرافي، فعلى سبيل المثال نجد أن الاردن وبالرغم من التغيرات التي عكست تطورات واسعة في المجالات المتعددة المرتبطة بالمرأة بما فيها حقها في المشاركة والتمثيل السياسيين ودخولها مجالات العمل المختلفة بما في ذلك ما كان محظوراً عليها كوظيفة القضاء والجيش، إلا أن التمثيل غير المتكافئ ما زال شائعاً بين إمكانات المرأة وما تستطيع تقديمه، وبين وجودها في مواقع المسوؤلية وإتخاذ القرار سواء أكان ذلك على مستوى الحياة العامة أم على مستوى الوظيفة العامة.

وكذلك الحال لدى المرأة الفلسطينية فقد استطاعت أن تثبت نفسها وتفوقها في عدة مجالات كالتعليم والنضال السياسي والعديد من المهن، وزادت نسبة اشتراك النساء الفلسطينيات في الوظائف العامة في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية وكان لذلك الأثر في توزيع النساء في الوظائف الحكومية تبعاً لمبدأ تكافؤ الفرص وضمانات حقوق المرأة العاملة **(المبحث الأول)** ومع ذلك فإن عمل المرأة ما زال يعاني من صعوبات تعيق من قدرة المرأة على العمل أو التطور(**المبحث الثاني)** ومدى تأثير ذلك على مستقبل المرأة في الوظيفة العامة (**المبحث الثالث)**.

المبحث الأول

توزيع النساء في الوظائف الحكومية الفلسطينية

تعد معرفة تصنيف النساء العاملات في الخدمة المدنية وتوزيعهن على الدرجات والفئات الوظيفية المختلفة جل أهمية الدراسات التي تبحث في موضوع المرأة والوظيفة العامة والتي تتمحور في معرفة نوعية الدرجة الوظيفية التي تتركز أو تعمل فيها النساء في فلسطين، وما يعنينا ضمن هذا المطلب الكشف عن إنخفاض نسبة النساء في الفئات العليا مقارنة بالرجال فنلاحظ أن نسب النساء تقل كلما إنخفضت أو إرتفعت الدرجة، فعلى سبيل المثال تنخفض نسبة النساء كلما انخفضت الدرجة على اعتبار أن الدرجات ما تحت السابعة تقع تحت الفئتين الرابعة الخاصة بالوظائف الحرفية والفئة الخامسة الخاصة بالوظائف الخدماتية، حيث أن معظم هذه الوظائف يختص بها الرجال كونها تحتاج إلى جهد عضلي مثل السواقة وأعمال الصيانة، أما فيما يتعلق بانخفاض نسبة النساء كلما ارتفعت الدرجة الوظيفية، وهذا ما يدور في أذهان الكثير من أنصار تولي المرأة المناصب عليا كونها جديرة بهذه المراكز وأثبتت جدارتها في المناصب القليلة التي اعتلتها نساء فلسطين.

وقد يعود السبب في انخفاض نسبة النساء في الدرجات الوظيفية العليا إلى خلل في إجراءات الترقيات أو التعيين، وهذا قد يعني وجود تمييز ضد النساء في الاستفادة من نظام الترقيات، كذلك الأمر بالنسبة للتعيين، حيث يتم تعيين الرجال في الدرجات الأعلى من الدرجة الخامسة على حساب النساء، وفي هذا تمييز سلبي واضح للمرأة وأورد ذلك خلال الجدول أدناه:[(1)]

نسبة الإناث والذكور ونسبة المدراء العامون

الدرجة	إناث	النسبة المئوية	ذكور	النسبة المئوية	المجموع
A1	5	%11	41	%89	46
A2	5	%5.5	84	%94.5	89
A3	10	%10.5	86	%89.5	96
A4	79	%12	565	%88	644
A	230	%15	1295	%85	1525
B	305	%22	1096	%78	1401
C	840	%24	2649	%76	3534
المجموع	1474	%20	5861	%80	7335

([1]) ديوان الموظفين العام، احصائيات رئيسية عن موظفي الخدمة المدنية، لعام 2010-2011،ص136.

وقد يكون من أسباب إنخفاض نسبة النساء في الدرجات الوظيفية الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية الصعبة التي بدورها كانت معيقاً لعملية البناء المؤسسي الديمقراطي، وانعكس ذلك على عملية التوظيف حيث لا تتم عادة العملية التوظيفية بناءً على الكفاءة، وهذا أدى إلى التأثير على عملية السير الوظيفي في المؤسسات وتؤثر سلباً على نفسية الموظفين وتحد من اجتهادهم، فغالبية التعيين على سبيل المثال في مرحلة سلطة الرئيس الراحل ياسر عرفات تتم من خلال تقديم أعضاء المجلس التشريعي كتاب رسمي يرفق بمجموعة من الأسماء لضرورة تعيينهم في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية[1]، وبالتالي فقد تأثرت النساء الفلسطينيات بشكل سلبي من ظاهرة الفساد في الوظيفة العامة وخاصة ما يتعلق بما يسمى بالواسطة (**المطلب الأول**) كما كان للتشريعات والقرارات الفلسطينية أثر واضح على حقوق المرأة الوظيفية في القطاع العام (**المطلب الثاني**).

المطلب الأول

مظاهر الواسطة في الوظيفة العامة وأثرها على المرأة الفلسطينية

تعتبر الوظيفة العامة من أهم المؤشرات التي تساهم في تحديد مستوى تقدم الدول، وذلك باعتبار الخدمات المقدمة للمواطنين، وكيفية إدارة التنمية بمختلف أنواعها، والالتزام بتنفيذ السياسات الحكومية تجعل الوظيفة العامة من أهم الركائز في الدولة، وتسعى لذلك كافة الدول لتنظيم شؤون الوظيفة العامة وتقرر وضع القواعد المنظمة لإجراءات تعيين الموظفين العموميين لكي تضمن ديمومة تقدمها ومواكبتها للتطور السريع في مختلف الأصعدة، وقد نصت كل القوانين الدولية على ضرورة المساواة والشفافية في مسائل التعيين، إلا أنه كثيراً ما تتجاوز بعض الدول وخاصة دول العالم النامي ما نصت عليه دساتيرها، حيث تتعامل الحكومات مع دولها على أنها ملكية خاصة للحاشية السياسية والقرابة وغيرها، فتصبح بذلك الواسطة هي المعيار الأساسي في التعيينات والترقيات وغير ذلك فيما يتعلق بالوظيفة العامة(**الفرع الأول**)، وفيما كان متوقع من الوضع الفلسطيني حول تبني الشفافية كمنهج أساس في التوظيف، نظراً لما مرت بها القضية الفلسطينية إلا أنها وللأسف دخلت في جسر الواسطة عبر مظاهر في الوظيفة العامة (**الفرع الثاني**).

([1]) الجبالي (2003)، **العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في النظام السياسي الفلسطيني**، أطروحة دكتوراة غير منشورة في العلوم السياسية، جامعة القاهرة، ص121.

الفرع الأول

الواسطة وأثرها على المرأة الموظفة

تعتبر الواسطة مظهراً من مظاهر الفساد في فلسطين فتتمثل صورتها حول الوظيفة العامة في مخالفة قانون الخدمة المدنية، وذلك من خلال قيام المسؤولين بالتعيينات العشوائية في الوظيفة العامة لاعتبارات لها علاقة بالوساطة دون الحاجة الفعلية لهؤلاء المعينين، بل وأيضاً وضع عدد ممن لا يحملون مؤهلات علمية(1)، وفي ذلك تأثير واضح على السلم النسائي الذي قلما ما يتم توظيف إحداهن بتلك الطريقة، حيث معظم النساء يتركزن في الفئات الدنيا في السلم الإدراي وفي هذا دليل واضح على عدم تعيينهم وفقاً لاعتبار الواسطة.

وهناك تفرقة بين نوعين من الواسطة المحدودة والواسطة المذمومة، أما الواسطة المحدودة فهي تلك الواسطة التي تهدف إلى إحقاق الحق والوصول إليه، بينما الواسطة المذمومة فهي تلك التي تهدف إلى تحقيق الباطل، أما المحسوبية (favoritism) فهي تنفيذ أعمال لصالح فرد أو جهة ينتمي لها الشخص مثل حزب أو عائلة دون أن يكونوا مستحقين لها(2).

ولا بد للإشارة إلى أن الواسطة هي جريمة ينقسم فيها ركنها المادي إلى فعلين لكونها يلزم بها تعدد الأفعال والأشخاص، فالفعل الأول: هو مباشرة الغير بطلب الواسطة أو المحسوبية من خلال الرجاء أو التوصية أو الطلب(3)، أما الفعل الثاني: فهو استجابة الموظف لمضمون الواسطة أو المحسوبية، ومفاده أن يتخذ الموظف بالفعل قراراً أو تدخلاً لمصلحة الشخص الذي يرجو الإستفادة من هذا التدخل، وهذا معناه التجاوب مع مضمون الرجاء أو التوصية أو الواسطة(4).

وبالرغم من عدم فعالية أي عقوبة في مسألة الواسطة، فإن قانون مكافحة الفساد لم ينص على عقوبة خاصة بجريمة الواسطة، ولم يأت قانون العقوبات الساري على ذكر هذه الجريمة أصلا، وإنما يعاقب على هذه الجريمة وفق المادة (1/25) من قانون مكافحة الفساد المعدل رقم (7) لسنة (2010) والتي نصت على " فيما لم يرد فيه نص في قانون العقوبات أو أي قانون آخر نافذ، يعاقب كل من أدين بأحد الجرائم المحددة بهذا القانون بعقوبة من ثلاث سنوات إلى خمسة عشر سنة، وغرامة مالية تصل إلى قيمة الأموال محل الجريمة، أو إحدى هاتين العقوبتين ورد الأموال المتحصلة من الجريمة"، وبالنظر إلى طبيعة الجريمة نجد أن المشرع صنفها ضمن

---

(1) أبو دية، ماهر، المرجع السابق، ص26.

(2) من أمراض مجتمعنا الواسطة والمحسوبية، وكالة سرايا للأنباء، **http://www.sarayanews.com/index**

(3) حسني، حسني محمود (1993)، **الوجيز في شرح قانون العقوبات**، القاهرة: دار النهضة العربية، ص64.

(4) حسني، حسني محمود، المرجع السابق، ص64.

الجنايات وليس فقط الجنح وفقاً للقواعد العامة الواردة في القسم العام لقانون العقوبات على حسب نص المادة (20) من قانون العقوبات الأردني الساري في الضفة الغربية وتنص هذه المادة على أنه "إذا لم يرد في هذا القانون نص خاص، كان الحد الأدنى للحكم بالأشغال الشاقة المؤقتة والاعتقال المؤقت ثلاث سنوات، والحد الأعلى خمسة عشر سنة".

ولا بد من الأخذ بعين الاعتبار مكافحة جريمة الواسطة- والتي لها دور سلبي على شريحة كبيرة من شرائح المجتمع سواء ذكوراً أو إناثاً، إلا أن نسبة التأثير السلبي على النساء يفوق التأثير على الرجل- نظراً لإنضمام فلسطين بشكل رسمي إلى الاتفاقيات الدولية والإقليمية - بعد حصولها على صفة دولة مراقب- التي تسعى للحد من تفشي الفساد ومن بينها الواسطة والمحسوبية مثل ميثاق الأمم المتحدة لعام (2005).

الفرع الثاني

مظاهر الوساطة والمحسوبية في الوظيفة العامة

إن الوساطة والمحسوبية في الوظيفة العامة تسهم بشكل واضح في التخلف السياسي حيث للواسطة والمحسوبية في الوظيفة العامة في فلسطين إنعكاس على التنمية السياسية الأمر الذي يهدد البناء المؤسساتي للدولة ويضعف الإنتماء والولاء للمواطنين.

ولذلك فإن الواسطة والمحسوبية من أخطر أنواع الفساد خصوصاً في التعيينات الحكومية لشغل الوظيفة العامة وذلك على حساب الشفافية في التعيينات مما يورث خللاً في بناء المجتمع وسلوكه الثقافي والأخلاقي والاجتماعي، وفقدان ثقة المواطن بالحكومة، وبالتالي عدم احترام القانون، وكان لهذا النهج الفاسد دور في الحالة الفلسطينية حيث ظهرت الواسطة والمحسوبية من خلال العديد من المظاهر في الوظيفة العامة كالتعيين، ويقصد به إسناد وظيفة إلى شخص من خلال قرار يصدر من السلطة المختصة، وفق مبادئ سارية على مختلف قوانين الدول، والتي منها مبدأ المساواة بين كافة المواطنين، ويتم ذلك عن طريق إقرار الدولة مجموعة من القواعد العامة المجردة التي تبين شروط التوظيف، ووضع الوسائل التي تكفل تطبيق هذه القواعد على كافة المواطنين الذين يتوجهون لتولي الوظائف العامة[1]، وكما ذكرنا سابقاً فإن هناك نظامان متداولان في الخدمة المدنية بما يخص التعيين، هما: نظام الاحتراف، ونظام المناصب، ونورد هنا بعض التفصيل من خلال عرض لخصائص كل من النظامين.

([1]) بشناق، باسم (2002)، **الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة**، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان، رام الله، تشرين أول،ص16.

من خصائص نظام الاحتراف:

1. يكون التعيين في الفئات الدنيا.
2. يتم التعيين فيه على أساس الفئة والدرجة وليس لشغل منصب معين.
3. تتم الترقية على أساس العلامات أو النقاط التي تكون مرتبطة بالشخص أكثر من المنصب.
4. تستطيع الإدارة وضع الموظفين في أي درجة أو منصب كيفما تشاء.

أما خصائص نظام المناصب:

1. يتم الاختيار لمنصب ما والتعيين لذلك المنصب عن طريق المسابقة المفتوحة من داخل المؤسسة أو خارجها.
2. يتم اختيار المرشح الأفضل من بين المتسابقين لشغل منصب معين.
3. يتم التركيز في عملية التوظيف على التحصيل العلمي، والتدريب، والخبرة الشخصية، والتاريخ المهني.
4. يعتمد على الحاجة إلى استقطاب مهارات جديدة.

والمتبع في عملية التوظيف في فلسطين، الجمع بين نظام الاحتراف ونظام المناصب، حيث أن المواد من 19-22 من قانون الخدمة المدنية يعتمد نظام الاحتراف في التعيين، والفقرة 13/3، والفقرة 32/3 تعتمد نظام المناصب[1].

أما المظهر الثاني فهو الترقية حيث تعتبر الترقية حق أساسي من حقوق الموظفين، وعامل محفز للإجتهاد في العمل وتطوير الأداء بما يعود بذلك بالنفع لكل من الدولة والمواطنين على حد سواء، والمقصود بالترقية: هو انتقال الموظف من الفئة المسكن عليها في السلم الوظيفي إلى فئة أعلى، وتكون الترقية حسب نظام الخدمة المدنية التي تتبناه كل دولة، فقد تكون الترقية متصلة بالمنصب نفسه، أو أن تتم الترقية عن طريق نظام النقاط التي يحصل عليها الموظف نتيجة تقدمه في الخدمة المدنية، ويخضع الموظف الذي يرغب في الانتقال إلى وظيفة أعلى إلى مسابقة مفتوحة مع منافسين قد يكونوا من داخل المؤسسة الحكومية أو من خارجها[2].

([1]) الزبيدي، باسم و اخرون (2007)، **نظام الخدمة المدنية في فلسطين:ماهيته ودوره، التعيين والتوظيف والترقية، الحقوق والواجبات والانضباط**، كانون ثاني، ص10-11.
([2]) الزبيدي، باسم واخرون، مرجع سابق، ص13.

ويشير الواقع العملي للترقية وجود تمييز ما بين الفئات العليا وباقي الفئات، فكثير من الترقيات تمت لاعتبارات سياسية متغاضين بذلك مبدأ الجدارة والكفاءة والأداء الشخصي للموظف أو حسب الأقدمية كما ورد في القانون، كما برزت الواسطة في العديد من الترقيات لموظفين دون الالتزام لتعليمات وإجراءات قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، وذلك في تعيين أشخاص في مناصب عليا مثل مدير عام أو وكيل مساعد أو وكيل، وبالنظر إلى التشكيلات الوظيفية مختلف المؤسسات الحكومية نجد أن معظم تلك المناصب يعتليها الذكور، والذي عادة ما يتولاها عن طريق الترقية المسيسة، وللوضع الفلسطيني الخاص كونه قابع تحت الاحتلال منذ زمن طويل فإن هناك أشكال أخرى للترقية التي تتم عن طريق الواسطة مثل:

1. احتساب سنوات خدمة للحالات النضالية المحسوبة على التنظيمات السياسية واعتمادها في الترقية، وفي ذلك تأثير سلبي على الدور النسائي في سلك الوظيفة العامة.
2. غض النظر كثيراً عن تقيم الأداء للموظفين، حيث يعتبر الأداء عامل أساسي لتطوير الوظيفة العامة، كما يبين مدى تقدم الموظف وتطوره في إنجاز العمل، حيث من الواجب على الإدارة أن تضمن عند استخدامها أسلوباً موضوعياً لتقييم الأداء عدم إغفال الموظفين ذوي الكفاءات الذين يعملون بجهد كبير، وأن ينال الموظف ما يستحقه من ترقية على أساس جهده وكفاءته في العمل، إلا أن الواقع العملي لأداء السلطة الوطنية الفلسطينية يشير إلى انعدام العدالة في التقييم نتيجة الوساطة والعشائرية، وبالتالي تجاوز الموضوعية في الترقية والذي يؤثر ذلك سلباً على الموظف وأدائه حيث يصبح أكبر همه كيف يترقى إلى الدرجة الوظيفية الأعلى دون الاهتمام بالاجتهاد بوظيفته[1] وبالتالي لا تلتزم مؤسسات القطاع العام في فلسطين بشروط استحقاق الترقية التي ترتكز أساساً على الكفاءة والجدارة، وإنما تمنح الترقيات وفقاً لاعتبارات شخصية أو حزبية أو عائلية، مما أدى إلى خلق احساس بالظلم لدى الكثير من الموظفين مما انعكس سلباً على فاعلية الجهاز الوظيفي[2]، وفي هذا خلق للفساد الإداري الذي يخل بالمبادئ الدستورية الثابتة في مختلف الدساتير، وقد تنبهت السلطة الفلسطينية التي انضمت إلى العديد من الاتفاقيات الدولية والإقليمية التي تهدف للحد من انتشار الفساد لمدى خطورة هذه الجريمة فأوردها المشرع الفلسطيني في القرار بقانون المتعلق بمكافحة الفساد رقم (7) لسنة (2010) حيث نصت المادة (4) منه" قبول الواسطة والمحسوبية التي تلغي حقاً وتحق باطلاً ومن ثم حدد العقوبة على ذلك بالسجن لمدة تمتد من ثلاث سنوات إلى خمس عشرة سنة، وغرامة

([1]) العكش، علاء خليل (2007)، **نظام الحوافز والمكافات وأثره في تحسين الأداء الوظيفي في وزارات السلطة الفلسطينية في قطاع غزة**، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الاسلامية، غزة، فلسطين، ص64.
([2]) بشناق، باسم، المرجع السابق، ص53.

مالية تصل إلى قيمة الأموال محل الجريمة أو إحدى هاتين العقوبتين ورد الأموال المتحصلة من الجريمة".

ومن أخطر أنواع الفساد وأكثرها انتشاراً في فلسطين هو تغلغل الوساطة والمحسوبية في الوظيفة العامة ولذلك لا بد من محاربة الوساطة والمحسوبية في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية لمواجهة ذلك الوباء الذي يعمل على إنهاء الولاء الوطني مؤسساتياً واجتماعياً ووطنياً، كون محاربة الواسطة والمحسوبية ستحمي الشعب الفلسطيني من تداعيته الهدامة، وستعمل على تفعيل أداء السلطة الفلسطينية، وخلق شعور وطني عام مما يعزز من مصداقية السلطة أمام شعبها، وما يعنينا أكثر في هذا السياق إعطاء كافة الفرص للنساء الفلسطينيات لاعتلاء المناصب في سلم الوظائف العامة.ويعزى ذلك إلى وجود مشكلة في التشريعات الفلسطينية لانعدام الوحدة القانونية بسبب التاريخ السياسي للشعب الفلسطيني، وخاصة بعد عقد العديد من الاتفاقيات الفلسطينية الإسرائيلية التي زادت الوضع سوءاً إضافة إلى الوجود العسكري للكيان الصهيوني، كما تتعقد أوضاع المرأة التشريعية في ظل النفوذ الإسلامي السياسي والعادات والتقاليد والموروث الثقافي الذي ما زال مسيطراً على وضع المرأة الفلسطينية وهذا ما سنتناوله في (**المطلب الثاني**).

المطلب الثاني

أثر التشريعات والقرارات الفلسطينية على حقوق المرأة الوظيفية

مرّ المجتمع الفلسطيني بظروف سياسية، مما أدى إلى تعدد التشريعات والنظم القانونية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، ومن الضرورة التنويه إلى أن التشريعات والقوانين في فلسطين لم تتطور لخدمة المجتمع وفقاً لمصالحه، بل كانت دائماً تلك التشريعات تخدم مصالح الاستعمار، والمشرع الوحيد في فلسطين هو الكيان الصهيوني، وهذا ما رسم النظرة السلبية التي تنظر بها النساء الفلسطينيات إلى القانون، بوصفه أداة اضطهاد وليست اداة تطويرية.

وقد حظيت دراسة علاقة المرأة الفلسطينية بالقانون اهتمام كبير من قبل المؤسسات العامة بما فيها الوزارات والمؤسسات الحكومية، وعلى الرغم من أن الإطار القانوني الدستوري في فلسطين لا يميّز بين الرجل والمرأة ومع وجود بعض مؤشرات التقدم في أوضاع المرأة سواء في التعليم أو العمل أو الصحة، إلا أنه لا بد من التنبيه إلى أن التطور الإيجابي البطيء لعمل المرأة على سبيل المثال، حدث بفعل ضغط الحاجات الطبيعية للمجتمع الفلسطيني فتفشي ظاهرة البطالة، دفع الكثير من الرجال للتصريح بالموافقة لزوجاتهم وأخواتهم للخروج للعمل، وليس بقناعة منهم بضرورة حق المرأة في العمل لإثبات ذاتها، بالإضافة إلى دورها في عملية التنمية، ومع ذلك فقد

رافق المرأة أعباء وضغوط اجتماعية في ظل مجتمع يقدّس الموروث الاجتماعي، وليس ذلك فحسب بل أضحت المرأة لا تمثل احتياطي سوق العمل، ولكنها أيضاً بقيت أسيرة التمييز الجنسي لهذا العمل، على الرغم من أن الدستور والذي يعتبر من أهم أدوات تقييم وضع ومكانة المرأة، كونه يبين إدراة المشرع خاصة في موضوع المرأة كما يلعب الدستور دوراً حاسماً في حماية الحقوق العامة والخاصة خاصة في ظل تطور فكرة الديمقراطية وحقوق الإنسان وتبلور نظرية النوع الاجتماعي في تحليل العلاقات والأدوار بين النساء والرجال ويمثل النظام الأساسي الفلسطيني وسيلة فاعلة في يد المدافعين عن مبدأ المساواة بين الجنسين، وفي الحقيقة فإنه عند مراجعة مواد القانون الأساسي الفلسطيني، نجده أنه قانون متقدماً من حيث تضمينه لمبدأ المساواة بين الجنسين، والتعامل مع المرأة، فقد نصت المادة (4) من القانون الاساسي على أن "الفلسطينين أمام القانون والقضاء سواء، لا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة"، ومع ذلك نرى أن المشرع الفلسطيني في صياغته للقانون الاساسي التزم باللغة الذكورية من حيث الشكل، أما من حيث المضمون فقد استخدم ألفاظاً تعطي دلالات تشمل الجنسين.

ولا ينكر فيما خصه المشرع من أحكام قانونية تتعلق بالضمانات الاجتماعية لموظفي القطاع العام المتعلقة بإصابة العمل والمرض المهني في قانون الخدمة المدنية المعدل رقم (4) لسنة (2005)، إلا أنه أغفل النص على الإصابات، التي يمكن أن تتعرض لها المرأة، وما قد ينجم عنها من اثار صحية سلبية مثل الاجهاض، وفقدان الجنين بسبب الإصابة.

لم تصدر الحكومات الفلسطينية المتعاقبة، الكثير من القرارات المتعلقة بالمرأة، ومن بين القرارات التي أصدرها مجلس الوزراء قرار رقم (09/12/15 م.و/أ.ق) سنة 2005، والقاضي "حث الوزارات خاصة الكبرى منها ذات العلاقة على إنشاء وحدات لشؤون المرأة في الوزارات حيث كان هناك حاجة وضرورة كلما كان ذلك ممكناً". ومع أن هذا القرار يمثل عزلاً أو انفصالاً للمرأة عن المشاركة الحقيقية في الوظيفة العامة، كما أنه يحرم المرأة من الدخول في عمق القرار داخل الوزارات نتيجة هذا العزل، لكن قد يعتبر تعبيراً عن تطور لنظرة الحكومة الفلسطينية للمرأة.

وعند تفسير القرار السابق في الجزئية التي نص فيها على إن "كان هناك حاجة وضرورة وكلما كان ذلك ممكناً"، فهذا يؤكد ما ذكر سابقاً بأن الحكومة لا تفعل ذلك إيماناً منها وقناعة بالمرأة في الوجود المؤسسي في القطاع العام، وتفسيراً يضاف إلى ما سبقه في "كلما كان ذلك ممكناً" حيث تفتح تلك الجملة المجال لتفسيرات تضيّق إنشاء هذه الوحدات بذريعة عدم وجود موارد مالية أو حتى بشرية.

المبحث الثاني

الصعوبات التي تواجه المرأة الفلسطينية في مؤسسات القطاع العام

كثر الحديث عن أهمية دور المرأة الفلسطينية في عملية التنمية فالمرأة نصف المجتمع وبالتالي فإن أي تنمية دونما مشاركة المرأة تعتبر تنمية محدودة، وما يحدث في فلسطين يدل على أن المرأة لم تبلغ بعد الدرجة الكافية من المشاركة حيث تبقى الأعمال التي تمارسها المرأة من نوع الوظائف التابعة ولا تشغل المناصب القيادية إلا ما قل وندر كون الفرص المتاحة للترقي والوصول إلى مراكز صنع القرار ما زالت محدودة، بل وأبعد من ذلك فإن قدمت الفرصة للمرأة لاعتلاء منصب ما فإنها تكون بشخصية ضعيفة وتبعاً لذلك تبقى الوظائف ذات السلطة في إصدار القرار في يد الرجل، ولا بد من التأكيد على وجود المرأة في صلب العملية التنموية، فالمرأة عضو في المجتمع لا يستهان به، ولها الحق في أن تساهم في بناء وتطوير ونهضة مجتمعها جنباً إلى جنب مع الرجل، لما في ذلك من دور في تحقيق الراحة النفسية لها وخاصة الحاجة إلى الأمن الوظيفي والطمأنينة والأمن الاقتصادي والاجتماعي وتحقيق الذات.

قد أصبحت المسائل المتعلقة بالمساواة بين الرجال والنساء من أهم الأمور التي تحوز على أهمية في جدول الأعمال الفلسطيني فتمكين المرأة أمراً أساسياً لتحقيق مستوى أفضل في التنمية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية.

وذكرنا فيما سبق أن التشريعات الوظيفية لم تتعرض لمبدأ المساواة بين الرجل والمرأة في مجال الوظائف العامة، ومع ذلك فإن مؤشرات الواقع تشير إلى أن معدل مساهمة المرأة الفلسطينية في قوة العمل متدنية، وبالرغم من الإجماع حول القوانين والتشريعات التي سنت من أجل ذلك فإن المرأة لا تعدو أن تكون هامشاً في مجال العمل وتتولى الدرجة الثانية في قوى الوظيفة العامة، فنجد معظم النساء يعملن في قطاع الخدمات كالتعليم والسكرتاريا، ويعود ذلك لعدة معوقات أو تحديات منها التحديات الثقافية والاجتماعية (**المطلب الأول**) التحديات الاقتصادية (**المطلب الثاني**) المعوقات الإدارية (**المطلب الثالث**) كان للبعد التشريعي تأثير سلبي من إيجاد معوقات سياسية تحد من مشاركة المرأة (**المطلب الرابع**) وتحتل عدم القناعة بقدرة الذات مشكلة نفسية تعاني منها النساء وتقف عائق في طريق المرأة لباب صنع القرار (**المطلب الخامس**).

المطلب الأول

التحديات الثقافية والاجتماعية التي تواجه المرأة الفلسطينية

إن المعوقات التي تقف في وجه النساء الفلسطينيات في المجالات الاجتماعية والثقافية، تزداد عن غيرها من المعوقات، وتظهر بشكل واضح في المعدلات المرتفعة للخصوبة، وإنخفاض سن الزواج وغياب نظام اجتماعي، الأمر الذي يدفع المرأة لتكريس الجزء الأكبر من حياتها للإنجاب والمهام والمسؤوليات التي ترافق هذه المهمة مما يسلب الكثير منهن القدرة على المشاركة في باقي نشاطات المجتمع، ويمكن إجمال تلك المعوقات بما يلي:

1. التقاليد والأعراف السائدة في فلسطين ومختلف الدول العربية، التي تضع الكثير من القيود على مشاركة المرأة خارج إطار المنزل.
2. ازدواجية المهام التي تقوم بها المرأة الفلسطينية، فالمرأة طبقاً للمعايير الحديثة، تعمل خارج المنزل، كما عليها أن تعمل داخل المنزل، وغالباً ما تكون موظفة بذات السلم الإداري الذي يعمل بها زوجها، ولكن تفرغ زوجها المطلق للوظيفة يمنحه فرصة أكبر من زوجته للترقي في ذلك السلم، في حين تستهلك بعض من طاقة المرأة الموظفة داخل المنزل كون لا مساعد لها في الإطار المنزلي.
3. العائلة العربية عائلة أبوية يقوم التمايز وتوزيع العمل فيها على أساس الجنس والعمر، وذلك بمنح الذكر سلطة السيطرة على الأنثى منذ نشأتهم[(1)].
4. قلة وعيها بذاتها، فالتحدي هنا مرتبط بعدم رؤية المرأة لإنسانيتها ووضعيتها، ويعود ذلك إلى انغلاق المجتمع الذي تعيش فيه.

ولا بد من التنبيه أيضاً إلى أن أهم المعوقات الاجتماعية تلك المتعلقة بمسائل الأحوال الشخصية من حيث قدرة النساء على الاختيار وحرية الحركة ومن المهم في هذا الجانب إلغاء كافة أشكال التمييز وعدم المساواة ضد المرأة التي كرستها وصنعتها موروثات العادات والتقاليد البالية المجحفة بحق المرأة.

فقد نشأت المرأة الفلسطينية على ما زرع داخلها كونها هي الأنثى وتلقائياً هذا اللفظ- الانثى- يندرج تحته قائمة طويلة من الأوامر والطلبات[(2)] هذه المصطلحات والموروثات التي

([1]) جبر، دينا (2005)، **الصعوبات التي تواجه المرأة الفلسطينية العاملة في القطاع العام في محافظات شمال الضفة الغربية**، رسالة ماجستير، جامعة النجاح، فلسطين، ص 19.
([2]) عمر، رحال، مرجع سابق، ص88.

تتجذر في المجتمع الفلسطيني، لا تتغير على الرغم من التطور وتغير تلك المفاهيم، فخروج المرأة للعمل أو التعليم، لم يكن من ضمن الأمور التي يسمح بمناقشتها في المجتمع الفلسطيني إلا أنه في الوقت الحاضر فقد امتلأت الجامعات الفلسطينية بالطالبات الجامعيات بل أن نسبة الطالبات في الكليات تزيد عن عدد الطلبة، وعادة أو بالاحرى تحتل الطالبات أعلى نسبة من متفوقين في مختلف الكليات سواء الإنسانية أو العلمية.

ويجب على النظام الفلسطيني الحالي أن يلتزم بالتعامل وفق مبدأ المساواة بين الرجل والمراة وفق الأسس التي كفلها النظام الأساسي الفلسطيني، والأهم من ذلك أن يضمن التحقيق العملي لهذا المبدأ على أرض الواقع من خلال توفير الحماية القانونية للمرأة في مختلف المستويات لما في ذلك من آثار إيجابية فعمل المرأة يسهم في رفع مستويات معيشة الأسرة، ويزيد من الاستثمار في تعليم الأطفال فخفض معدلات الإعالة يعتبر أحد الركائز التنموية الأساسية لأي مجتمع مما يعكس صورة حضارية لفلسطين إقليمياً ودولياً.

وتشارك المراة الفلسطينية في عدة مجالات، وتوجد في جميع الوزارات والمؤسسات الحكومية، ولكن هذا ما يعكس ما ذكر في الفقرة السابقة فهذا تطبيق نظري للقانون وليس عملي، كون هذه المشاركة مشاركة محدودة، ويغلب عليها الطابع التقليدي، حيث تقتصر الوظائف الممنوحة للمرأة وظيفة سكرتيرة و إدارية وطابعة.

كما أن المناصب التي تمنح للمرأة تقتصر على الوزارات الأقرب دورها للدور الإنجابي التقليدي للمرأة، حيث تم تعيين 22 إمرأة من أصل 185 مدير عام في 13 وزارة وجميعهن في وزارات شؤون الاجتماعية والتربية والتعليم والصحة[1] .

وأخيراً يمكننا القول أن البناء الاجتماعي والثقافي يلعب دوراً في عدم تحقيق المساواة بين المرأة والرجل ويساهم في تبعية المراة للرجل، وبالتالي خلق عدم المساواة في التعامل، مما يؤدي إلى إيجاد ظاهرة التمثيل غير المتكافئ المتعلقة بانعدام وجود المرأة تقريباً في مراكز الإدارة العليا، مما يساهم في تشكيل الحاجز الزجاجي، والذي يقصد به عائق قوي ولكنه غير مرىء يصعب اجتيازه وتحديده.

ومن أهم المعيقات الاجتماعية التي قد تواجه المرأة العاملة قلة توفر الحضانات، وانعدام توفر عوامل مساندة مثل المستخدمات في المنزل في فلسطين، لتمكن المرأة من القيام بعملها بشكل

([1]) سعيد، نادر ونصيف، نوران (1998)، **المرأة الفلسطينية والتنمية**، برنامج دراسات التنمية ووزارة التخطيط والتعاون الدولي، سلطة التخطيط من أجل التنمية، ع (3)، بيرزيت، فلسطين.

أفضل وخصوصاً أن العمل المنزلي لا يليق بالرجال وأنه من مسؤوليات المرأة فقط وفقاً للنظرة البالية التقليدية.

نجد أن المرأة الفلسطينية ما زالت تصارع المتغيرات بنوعيها الداخلية والخارجية مع تغير المجتمع الفلسطيني وما زالت تعاني من مشكلات اجتماعية كثيرة تضعف من قدرتها على التأثير في الحياة العامة(1).

ولا بد لنا في هذا الإطار أن نشير لأهم أسباب التحديات الاجتماعية، التمييز الاجتماعي حيث إن تفضيل إنجاب الذكور على الإناث أحد القيم التي ما زالت قائمة ليس فقط في المجتمع الفلسطيني، بل في المجتمع العربي بأكمله، ويرجع تفضيل الذكور على الإناث إلى أسباب عدة منها اجتماعية ودينية وثقافية، فمختلف الأسر العربية هي أسر أبوية، وهذا الوضع له اثار كبيرة على المرأة، وقدرتها على كسب المال والحصول على عمل بأجر محدودة، بالإضافة إلى أنها تحصل على مزايا أقل من ناحية المزايا الاجتماعية، وتمثل القيم والعادات المرتبطة بدور المرأة في المجتمع عقبة رئيسية في سبيل تحسين مركز المرأة ومن أمثلة تلك القيم: سيطرة الرجل على المرأة وخضوعها وتبعيتها له، والزواج المبكر، وغير ذلك، وقد عملت التقاليد الاجتماعية على ضمان تفوق الرجل على المرأة، فلا تقر تعليم المرأة وتوظيفها، فمعظم تقاليدنا وقيمنا لا تسمح ببروز فكر نقدي وإبداعي للمرأة، ولا تسمح بخلق وعي بضرورة التميز في الاراء.

وتعتبر المشاكل العائلية من أهم المشاكل الاجتماعية التي تواجهها المرأة الموظفة، سواء أكانت الموظفة متزوجة أم غير متزوجة، فالموظفة غير المتزوجة عادة ما تكون متأثرة باراء الوالدين، والاخوة والكبار، أما الموظفة المتزوجة فإن تأثير الزوج في وظيفتها يبقى محورياً، فمتى كان الزوج متعاوناً لظروف زوجته الوظيفية تذللك بذلك المشكلات و زالت الصعوبات وخفت معها المسؤوليات، أما إن الزوج غير متفهم وغير متقبل حتى لوظيفة زوجته لعدم رغبته في غيابها عن المنزل لساعات طويلة، فإن ذلك سيخلق صعوبات ومشاكل لا يمكن التغلب عليها إلا بموافقة الزوج، حيث قد تؤدي عدم الموافقة إلى تهديد استقرار الحياة الزوجية، ناهيك عن غيرة الزوج من زوجته في حال كانت ناجحة في وظيفتها وتطمح للترقي والتقدم في إطار وظيفتها، مما يخلق أيضاً مشاكل زوجية بدافع الغيرة من النجاح، عوضاً عن تقديم المساعدة والدعم المعنوي لها، وفي المقابل أيضاً فإن اهتمام المرأة بالوجبات المنزلية يجعلها تهمل جانباً من واجباتها الوظيفية، مما يضعها موضع النقد والتوجيه، وقد يؤدي ذلك إلى تفكير الموظفة لترك

(1) عمر، رحال، مرجع سابق،ص23.

العمل أو أن تمارس وظيفته دون حافز نفسي، وبذلك تتوانى عن التقدم، وبالتالي انخفاض مستوى عطائها وانتاجها.

المطلب الثاني

التحديات الاقتصادية والتنظيمية

بات للمرأة الفلسطينية دور كبير على الصعيد الاقتصادي، وخاصة في إدارة هيئة رأس المال الفلسطينية، فعبير عودة وزير الاقتصاد الحالية في الحكومية الفلسطينية، هي أول إمرأة تكون رئيس هيئة سوق رأس المال، وهي من المناصب التي رفعت من مكانة المرأة اقتصادياً، حيث خرجت عن المألوف والتقليد في المراكز الخدماتية، فلم تصل المرأة الفلسطينية من قبل لمركز اقتصادي[1].

إلا أن هناك الكثير من المعوقات الاقتصادية والتنظيمية ما زالت تقف بوجه المراة الفلسطينية وتتمثل فيما يلي:

1. نقص التدريب المهني والاستيعاب الأمثل لتكنولوجيا العصر، ويقتصر التدريب المهني المسموح للمرأة في مهن الخياطة والتمريض والطباعة، وهي مهن تمثل أدوار المرأة التقليدية بعد الزواج وإنجاب الأطفال.
2. القهر الاقتصادي الذي يقع على المرأة الموظفة، فإما أن تعمل داخل منزلها دون أجر، أو أن تعمل في الأعمال النسوية والخدمية، أو تعمل في مستوى الإدارة الوسطى بعيدة عن المناصب العليا وعن المشاركة في اتخاذ القرار.
3. ضعف دور المرأة في قيادات النقابات والمنظمات، وضعف اهتمامات قيادات هذه النقابات بحاجاتها، لأسباب من أهمها:سلبية المراة وترددها في التعبير عن متطلباتها[2].

إن أغلب النساء الفلسطينيات من محدودات الدخل، مما يجعلهن يعتمدن على الرجل، وبالتالي فإن هذه الاعتمادية تقلل من مدى قدرتها في الاعتماد على نفسها، فالمرأة تشعر بأنها غير ملزمة بالإنفاق، وأن الرجل هو الأفضل على تحمل مسئولية الإنفاق على الأسرة، فنشوء هذه الفكرة في عقلية الفتيات منذ الصغر تؤثر سلباً على دورها القيادي، فهي ترجع للرجل في سائر أمور حياتها.

([1]) هيئة سوق رأس المال الفلسطينية، عن الرابط التالي: http/www.pcma.ps/authority/pages/board-of-dirrectors.aspx.

([2]) جبير، دينا (2005)، **الصعوبات التي تواجه المراة الفلسطينية في القطاع العام في محافظات شمال الضفة الغربية**، رسالة ماجستير، جامعة النجاح، فلسطين، ص20.

نجد أن هناك أزمة حقيقية في معدل مشاركة النساء الفلسطينيات في قوة العمل فهي منخفضة بشكل كبير سواء في الضفة الغربية أو قطاع غزة، حيث بلغت نسبة تلك القوى في فلسطين 28.2% تقريباً[1] وتلك نسبة متقاربة مقارنة ببعض الدول المجاورة، حيث أن معدل مشاركة المراة الأردنية في الأردن نسبته 31.3 تقريباً[2].

والعمل في مجال المال والاستثمار، ليس حكراً لفئة معينة، بل هو متاح للجميع متى توافرت الشروط المنصوص عليها في قانون الاستثمار الفلسطيني، وعند النظر لنص المادة (23) من قانون الاستثمار الفلسطيني رقم (1) لسنة1998 وتعديلاته، نجد أن المشرع الفلسطيني قد وضع العديد من الحوافز الاستثمارية، وذلك بهدف تحقيق تنمية اقتصادية للمجتمع الفلسطيني، ولكن هذه المادة جاءت مجحفة بحق المرأة الفلسطينية، وذلك بتجاهلها لدور المشاريع الاستثمارية الصغيرة، والتي خاصة ما تكون إدارتها من المرأة. لذا يتوجب على المشرع أن يعيد النظر بقيمة الاستثمارات المنصوص عليها في المادة لتشمل المشاريع الصغيرة، والتي عادة تكون في مجال الخياطة والصناعات السياحية والزراعة.

المطلب الثالث

المرأة في الوظيفة العامة والمعيقات الإدارية

تعاني المرأة الفلسطينية من صعوبات جمة، تتمثل بالنظرة الدونية للمرأة، والتمييز السلبي بينها وبين الرجل، وعدم مراعاة ظروفها في مجال التدريب، وبخاصة عدم قدرتها الانتساب لتلك الدورات، لارتباطها بالمسؤوليات البيتية، كما يعتبر التمثيل غير المتكافئ للمرأة في المراكز الإدارية العليا من أهم المعوقات الإدارية في المؤسسات العامة، فما زال الدور التقليدي في أذهان غالبية المجتمع، ويتبع هذا السلوك من الثقافة التقليدية القائمة على ذكورية المجتمع الفلسطيني وضعف مكانة المرأة، مما أدى إلى تجنب النساء من الوصول إلى مراكز صنع القرار أو الارتقاء في السلم الوظيفي لدى النساء، ومن أهم المعوقات الإدارية التي تواجه المرأة التي تمتلك الكفاءات والمؤهلات هو أن النسبة الكبيرة لموظفي السلم الأدنى في الوظيفة العامة هن نساء، وهؤلاء يرفضن بشكل كبير أن تكون رئيستهن في العمل إمرأة، وهذا نابع عن الغيرة المتعارف عليها عبر التاريخ، فالغيرة التي تشعر بها الموظفات في المؤسسات الحكومية الفلسطينية هو أمر شائع، كون

(1) الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني،نسبة القوى العاملة من بين الأفراد 15سنة فأكثر في فلسطين حسب الجنس والمحافظة،2015.
(2) ديوان الخدمة المدنية الأردني،احصائيات عام 2013.

النساء يرفضن قبول تلقي الأوامر من امرأة أخرى، وهذا أيضاً ينطبق على الموروث الاجتماعي والثقافي بتبعية المرأة للرجل.

وبالرغم من التغييرات الجذرية ذات العلاقة بالمرأة والعوامل المهيئة لعملها، بما في ذلك التعليم والتأهيل والتشريعات وازدياد أعداد الموظفات ومزاولة المرأة لمختلف مجالات العمل، ومشاركتها السياسية، فإنه ومع كل هذا ما زالت الفجوة واسعة بين امكانات المرأة وقدرتها، وبين ما يجسده الواقع العملي، مؤسسياً وإدارياً، وهو المتمثل في ضعف المرأة في الحضور أمام الساحة العامة، وقلة المراكز الوظيفية التي تحتلها من جهة أخرى.

إلا أن هذه الفجوة قد تناقصت بعض الشيء بالنسبة للمستويين الإداريين الأوسط والإشرافي، حيث يقارب عدد النساء المديرات عدد الرجال المديرين في العديد من الدول المتقدمة، مما حذى بالعديد من النساء في تلك الدول إلى تملك مشاريعهن الخاصة وإدارتها في سبيل إثبات جدارتهن واستقلالهن، وذلك بسبب المعوقات المجتمعية والوظيفية التي تحول دون ترقي المرأة للمناصب العليا في العمل.

أما في دول العالم الثالث، لم تنحصر ظاهرة التمثيل غير المتكافئ كما هو الحال في الدول المتقدمة، بل تمتد لتشمل المستويين الإداريين الأوسط والإشرافي، فبالرغم من التغييرات التي عكست تطورات واسعة في الجوانب المتعلقة بالمرأة في الأردن، بما فيها حقها في المشاركة والتمثيل السياسيين، وانخراطها في بعض المهن المحرمة سابقاً عليها مثل القضاء، وبالرغم من التشريعات التي ساوت بينها وبين الرجل في الكثير من الأمور، ومع تزايد أعداد الموظفات في القطاع العام، فإننا نجد أن التمثيل غير المتكافئ ما زال شائعاً بين إمكانياتها وبين الوجود الفعلي لها في مواقع اتخاذ القرار في الوظيفة العامة[1].

ونظراً لاجتهاد الموظفة وما تقوم به من جهد في الوظيفة العامة، فإنها تأمل في الحصول على الترقية أو العلاوة والتي تهدف بهذا الحصول زيادة في الراتب، فإنها تصدم بالواقع، حيث تبقى في نفس المسمى الوظيفي، وأهم سبب في ذلك تفضيل الرجل على المرأة في العمل، حيث ينبع ذلك من الثقافة السائدة في المجتمع الفلسطيني، وهناك سبب آخر يتصل بالمرأة نفسها، فهي تميل إلى الأعمال النمطية التي لا تحتاج إلى أي جهد سواء معنوي أو جسدي، فلا تكترث للترقية، كون الترقية يرافقها زيادة في المسئوليات في الوظيفة، ومن الضروري التنويه إلى أن الموظفة في المؤسسات الحكومية الفلسطينية وبالرغم من الإجازات الممنوحة لها، إلا أنها تتوجه عادة إلى

([1]) بني عودة، سمر (2002)، **معوقات وصول المرأة للمناصب الإدارية العليا في المؤسسات الفلسطينية**، رسالة ماجستير، جامعة النجاح، فلسطين، ص21.

العمل كمعلمة لعدة أسباب منها إجازة الصيف والتي يستمر فيها الراتب طيلة تلك الإجازة، بالإضافة إلى السلطة المجحفة من قبل الأب أو الزوج أو حتى الأخ الذين يتحكمون برسم طريق عمل المرأة.

وتتلخص المعوقات الإدارية لوصول المرأة إلى المراكز أو المناصب العليا في الوظيفة العامة، بسبب إعطاء الأولوية للترقيات للرجال، ومواجهتها للتحيز في الأجور لصالح الرجل.

وسبب هذا الاختلاف في الأجور يعود لعدة أسباب منها، التباين في الانتاج، وذلك لعدم حصول الموظفة على التأهيل العلمي والتدريب المهني اللازمين للحاق بمهارة الرجل، وقد يعزى هذا الاختلاف إلى حد ما إلى مبدأ الساعات الإضافية، التي يعملها الرجل، فالنساء نادراً ما يعملن ساعات إضافية.

وقد تواجه المرأة تحيّزاً ببعض الامتيازات لصالح الرجل، كالتشجيع المادي والمعنوي عند تقديم أي عمل أو جهد مضاعف، والفرصة الأكبر للرجل في الالتحاق بالدورات التدريبية، وتزكية الرجل للبعثات داخل البلد وخارجها، بالاضافة إلى افتقار المرأة لحماية بعض حقوقها الضرورية مثل حماية الأمومة، فوظيفة الأم هي وظيفة اجتماعية، تتطلب أن تمنح حقوق خاصة كالمرونة في أوقات الدوام أحياناً، وكذلك فإن هناك صعوبة للاتصال مع الإدارة العليا من قبل المرأة على عكس ذلك للرجل[1].

المطلب الرابع

البعد التشريعي وأثره على المعوقات السياسية التي تحد من فرص المرأة الموظفة.

يتمثل البعد التشريعي في عدم مخالفة النص الفقهي الشرعي الصريح مثل مزاولة المرأة لوظيفة القضاء، ومثل توزيع الإرث في بعض أنواع الملك بالتساوي بين الذكر والأنثى، ومثل هذا التناقض يوّلد ضغطاً باتجاه تحديث التشريعات ذات العلاقة لتتلاقى مع الواقع. كون التشريعات تلعب دوراً كبيراً ومحورياً في حياة المرأة، حيث يطال جميع جوانب حياتها، وتجاهل هذا الدور المحوري من قبل كثير من النساء وصانعي القرار والسياسات، لا ينفي الأثر الكبير للتشريعات على مجمل أوجه البشرية، وليس النساء فقط، على الرغم من أنهن أكثر المتأثرين في المجال التشريعي والقانوني[2].

([1]) بني عودة، سمر، مرجع سابق، ص22.
([2]) بني عودة، سمر، مرجع سابق، ص15-16.

كما من الضروري التركيز على مسألة البعد التشريعي فيما يخص الضمان الاجتماعي لموظفات القطاع العام، حيث نظّم قانون الخدمة المدنية المعدّل رقم (4) لسنة 2005- والذي جاء معدلاً لأحكام المادة (4) لسنة 1998-الضمانات الاجتماعية المتعلقة بإصابة العمل والمرض المهني لموظفي القطاع العام، حيث جاء هذا التعديل ليفصّل أحكام إصابة العمل والمرض المهني، وما ينجم عنها من عجز وتعويض، في حين نصت المادة (25) من قانون تقاعد القطاع العام لسنة 2005 على تفصيل بعض الحقوق الاجتماعية، حيث نصت هذه المادة على أنه " للمشترك الحق في الحصول على المنافع التقاعدية في نظام المنافع المحددة وفقاً لما يلي:

1. تقاعد الشيخوخة محسوباً على أساس (2%) عن كل سنة خدمة من متوسط الراتب لاخر ثلاث سنوات من سنوات الخدمة المحسوبة لأغراض التقاعد.

2. للمشترك الحق في الحصول على تقاعد العجز الصحي بمعدل(2%) عن كل سنة خدمة من متوسط الراتب لاخر ثلاث سنوات، مع مراعاة أن سنوات الخدمة محسوبة لأغراض التقاعد هي عدد سنوات الخدمة الفعلية حتى تاريخ الإصابة أو العجز يضاف إليها نصف السنوات المتبقية حتى بلوغ سن التقاعد، بحيث لا تزيد سنوات الخدمة المحسوبة لأغراض التقاعد عن 35 سنة.

3. في حالة عدم وجود ثلاث سنوات خدمة لأغراض احتساب متوسط الراتب، تحسب المنافع على أساس متوسط الراتب لسنوات الخدمة الفعلية.

4. في حالة الوفاة يحصل الورثة على نفس مبلغ التقاعد الذي كان يحصل عليه المتوفى إذا كان متقاعداً قبل الوفاة، وفي حالة الوفاة خلال الخدمة الفعلية، يحتسب الراتب التقاعدي وفقاً للأسس المعتمدة لاحتساب راتب العجز الصحي الواردة في الفقرة (1) بند (ب) من هذه المادة ويوّزع الراتب التقاعدي ومبلغ التأمين على الورثة المستحقين.

5. إضافة إلى المنافع الواردة في الفقرة (1) من هذه المادة، للمشترك في حالة الوفاة أو عدم اللياقة الصحية بسبب عجز طبي دائم نتيجة لإصابة عمل أو حادث وقع أثناء تأدية العمل أو بسببه، الحصول على مبلغ من التأمين تؤديه له الهيئة معادلاً لنسبة من الراتب السنوي تبعاً للسن.

6. يتوقف صرف حصة الوراثة من الراتب التقاعدي كالاتي: أ- الأرملة أو للارامل أو للبنات إذا تزوجن. ب.إذا بلغ الابن أو البنت أو الأخوة المعالين سن (21 سنة) دون دخول الجامعات، أو سنة (26 سنة) إذا كان/كانت ملتحقة بإحدى الجامعات أو المعاهد العليا.

7. تعدل المنافع بقرار من مجلس الوزراء مرة على الأقل كل ثلاث سنوات، معتمدة على الزيادة في متوسط الرقم القياسي لأسعار المستهلك في السلطة الوطنية خلال هذه المدة".

والعبرة من طرح تلك المادة خلال هذا المطلب، توضيح بعض النصوص التي تترجم سلباً اتجاه المرأة الموظفة، فمن جهة يقطع الراتب التقاعدي للأرملة في حال تزوجت، وفي هذا اعتداء على الحريات الشخصية للإنسان بشكل عام، وثانياً نرى أن المشرّع قد أغفل النص على الإصابات، التي يمكن أن تتعرض لها المرأة، وما قد ينجم عنها من اثار (الإجهاض، وفقدان الجنين بسبب الإصابة).

وقد أفرز عن الاحتلال من حالات مقاومة وحصار وصعوبات اقتصادية وإصابات وشهداء، وإعاقات جعل المرأة تقوم بالعديد من الأدوار لمواجهة هذا الواقع ومحاولة مقاومته والتغلب عليه ،ولا شك أن الأوضاع السياسية العامة تؤثر في مكونات المجتمع، وللوضع الخاص لفلسطين، فإن الظروف السياسية المتمثلة بالاحتلال، ينعكس على نحو مباشر على معظم الأمور من بينها الشرائح والفئات الضعيفة والمهمشة ومن بينها المرأة، بالإضافة إلى ضعف الأداء المؤسسي، فالمرأة الفلسطينية تعاني من ضعف المشاركة في الحياة السياسية والإدارات العليا (**الفرع الأول**) ومنذ اعتراف السلطة الوطنية الفلسطينية بالمواثيق الدولية الخاصة بحقوق المرأة، ظهرت معيقات سياسية ولكنها تندرج تحت المعيقات السياسية الخارجية (**الفرع الثاني**).

الفرع الأول

المعيقات السياسية الداخلية

امتاز المجتمع الفلسطيني بالعشائرية، فالانتساب لحزب ينبع من الموروث الثقافي العائلي، وعليه فإن انتماءات المرأة لا بد أن تكون تابعة للرجل، فالقليل من النساء اللواتي يختلفن في انتماؤهن الحزبي أو الحركي عن أزواجهم أو أبائهم أو أخوتهم، وبالتالي نجد أن المرأة الفلسطينية تأثرت سياسياً منذ نعومة أظفارها، هذا في حال تمت الموافقة بأن يكون لها الحرية في المشاركة في تلك الأحزاب، أو أن تشارك في الانتخابات. ولذلك فالأب هو من يصنع الأنماط السلوكية، فعادة ما نجد عدم تقبل الأسر العلاقات الاجتماعية لفتياتهن، وذلك نابع من الموروث الثقافي الذي يحث على أن الفتاة مكانها المنزل، أما الأمور السياسية فهي شأن الرجال، فهم الأقدر على إدارة الأمور السياسية[1]. وفي المقابل هناك الكثير من الأسر الفلسطينية سعت لتقوية ثقة الفتاة بنفسها، فقد أعطتها حرية المشاركة في الانتخابات على الرغم من تأثير الانتماء الحزبي الأسري على

([1]) أبوبكر، نجاة عمر صادق (2007)، **دور المرأة في الحياة السياسية**، أطروحة دكتوراة، القاهرة، ص284-285.

انتماءاتها، وكذلك الحال الالتحاق بالتنظيمات السياسية الفلسطينية، كما ساوت تلك الأسر الأنثى بالذكر، وسمحت لها بالسفر خارج فلسطين لإكمال تعليمها.

وفي الانتخابات المحلية تبين تأثير العشائرية في التوجهات السياسية، فقد تحكمت إلى حد بعيد بعملية ترشيح أفرادها، وتدخلت في سلوكهم الانتخابي، فبالنسبة للعشيرة فإن الانتخابات هي تحصيل وتجسيد لقوة العائلة، والمرأة بسبب موقعها الثانوي في العقلية العشائرية، كانت أحد المتضررين من التدخل العشائري، فمثلاً في منطقة العوجا الواقعة في أريحا حرمت النساء من الترشح، فلم تجرؤ أي امراة للترشح.

وبفضل إقرار نظام الكوتا، النظام الذي اختلفت المواقف حوله، فكان هنالك المؤيد له متذرعاً بذلك كون الكوتا هي السبب في زيادة نسبة النساء في المجلس التشريعي في انتخابات 2006، وهنالك من كان معارضاً على اعتبار أنها غير ديمقراطية بتخصيص حصص النساء، ويعتبر ذلك غير عادل في الانتخابات[1].

وقد كان للحركات النسوية الدور الكبير في تلبية احتياجات المرأة الفلسطينية، من خلال دورها بتنفيذ العديد من الأنشطة والبرامج المتنوعة، التي شملت المجالات الثقافية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية، ولذلك ذاع صيتها في المجتمع الفلسطيني. وبعد قدوم السلطة وإنشاء المؤسسات الحكومية التابعة لها، استقطبت النساء النشيطات في الحركات النسوية، والمنتميات لمنظمة التحرير الفلسطينية وفي ذلك تطبيق مقولة نابليون حينما قال فتّش عن المرأة، وتم ذلك باستقطاب هؤلاء النساء مثل زهيرة كمال.

وقد لفتت هذه المؤسسات أنظار الأحزاب السياسية التي استخدمتها في حشد النساء للعمل السياسي، ومع الوقت حملت المنظمات النسوية ملامح الأحزاب التي تولدت منها، حتى غلب عليها طابع العمل السياسي دون الالتفات إلى أهمية إبراز قضيتها المجتمعية، مع أن تلك الأحزاب لم تعد تعطي الحركة النسوية دعماً مادياً، ولكن لا بد من النظر بعين الاعتبار أن المجتمع الفلسطيني في تطور، ويجب تكثيف التواصل بين دور المؤسسات الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني وذلك بهدف إيصال المرأة لمراكز صنع القرار.

---

(1) جاد الله، حنين، مرجع سابق، ص161-165.

الفرع الثاني

المعيقات السياسية الخارجية

تم عقد أربع مؤتمرات دولية خلال الأعوام 1975-1995، تضمنت بنودها النهوض بأوضاع المرأة، وإزالة المعوقات التي تعيق أو تحد من وصولها لمواقع صنع القرار.وحينما اعترفت السلطة الفلسطينية بالمواثيق الدولية الخاصة بحقوق المرأة، أصبح موضوع مشاركة المرأة السياسية إلى صدارة الاهتمام، فمختلف التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي اجتاحت المجتمع الفلسطيني زادت من وعي النساء الفلسطينيات بحقوقهن على مختلف الأصعدة (الاجتماعية والاقتصادية والسياسية)، ولكن ما نستمر في المحاولة إلى تنفيذه تطبيق تلك النصوص والتشريعات التي تعطي المرأة حقوقها كاملة، فعلى أرض الواقع لم تمنح المرأة كامل حقوقها السياسية نتيجة عدة عوامل ذكرنا بعضها سابقاً كالعشائرية، والموروثات الاجتماعية التي لا زالت قائمة في المجتمع الفلسطيني.

استندت المؤسسات والحركات النسوية الفلسطينية في عملها على مؤتمر بكين الذي انعقد عام 1995، وتم الاعتماد بشكل كبير من ناحية التمويل على التمويل الأجنبي، لذلك امتازت بشكل ظاهري بدعم الديمقراطية في فلسطين، واعتبار ذلك خطوة هامة في التنمية الاجتماعية.

وفي مقابل تلك التمويلات، اشترطت مصادر التمويل ربط التمويل بهياكل تنظيمية مستحدثة، وأنشطة محددة خاصة بالمرأة، بعيداً عن الإطار السياسي والوطني العام، وبذلك تم خلق إشكالية كبيرة في فلسطين، وشرخاً كبيراً بين المؤسسات النسوية الفلسطينية، حيث بعض المؤسسات قبلت بالدعم غير المشروط كالاتحاد العام للمرأة الفلسطينية، حيث يكون هذا التمويل غير المشروط لا شأن له بأنشطة الاتحاد أو سياسته الخاصة[(1)]، وهناك من المؤسسات من خضعت لهذه الشروط. ولذلك حصل تراجع في دور الحركات النسائية الفلسطينية بسبب تشكيل العديد من المؤسسات غير الحكومية والخاصة بالمرأة وقدراتها المالية، والتي تعتمد في الأساس على مصادر تمويل خارجية.

إن المنظمات غير الحكومية والمدعومة من قبل الدول الأجنبية ركزت في نشاطاتها على أمور اجتماعية وثقافية أكثر بكثير من تركيزها على الدور الوطني والجانب التنموي الحقيقي للمرأة. وبالتالي فإن المؤسسات النسوية الممولة من الدول الأجنبية تخضع لشروط الممول من جهة، أو تعمل ضمن شروطه.كما أن المفاهيم التي ترتكز عليها تلك المؤسسات الممولة مفهوم

([1]) أبوعلبة، عبلة (2009)، **"ملخص بحث: الحركة النسوية الفلسطينية في الشتات بعد اتفاق أوسلو"**، دوريات دراسات المرأة، مجلد5، معهد دراسات المرأة، جامعة بيرزيت، ص19-29.

الجندر وفق مواصفات المجتمعات الغربية، وهذا ليس مجرد مصطلح يتم تداوله في الندوات، وإنما هو علاقة بالنوع الاجتماعي وتقسيم الأدوار بين الجنسين، والمغزى من تطبيق النوع الاجتماعي ضمان برامج في موازنات السلطة الفلسطينية للرجل والمرأة، إلا أن هناك أطراف أخرى فهمت من موضوع الجندر على أنه فهم نسوي متطرف يهدف إلى محو علامات الأنوثة للمرأة.

والمشكلة ليست بتطبيق مفهوم غربي حيث ذلك المفهوم ممكن أن يستغل بشكل إيجابي للتنمية المجتمعية في فلسطين، ولكن المشكلة هي التطبيق دون مراعاة لأوضاع المجتمع الفلسطيني، فالتطبيق الحرفي من قبل المؤسسات النسوية أدّى إلى وجود إشكاليات في المجتمع الفلسطيني بسبب خصوصيته التي تشمل على العادات والتقاليد والظروف الأمنية.

وكما ذكرنا سابقاً فإنه تم إنشاء دوائر ولجان للنوع الاجتماعي في الوزارات وتوزعت بين إدارة عامة، ودائرة ولجنة للنوع الاجتماعي، وتواصلت دوائر المرأة مع دوائر التخطيط، ومسؤولي التدريب في الوزارات، ونظمت الكثير من الدورات وورشات العمل المتعلقة بأساسيات النوع الاجتماعي للعاملين في الوزارات في المستويات الإدارية المتوسطة.

المطلب الخامس

المعيقات النفسية

إن المجتمع الفلسطيني تجاوز مرحلة الصورة النمطية لعمل المرأة خارج المنزل، فبإمكان المرأة أن تعمل وتثبت جدارتها في عملها، ولكن تحيط بالمرأة عوامل كثيرة تتفاوت بتأثيرها من إمرأة لأخرى، حيث عادة ما تؤدي الضغوطات العائلية أو مسؤولية البيت والأسرة إلى إضعاف دور المرأة وتحجيمها، ولكن إرادتها هي التي تجعلها تحارب الصعاب، وعليه تتفاوت النساء من حيث التمكين المجتمعي[1]. وقد تتعرض الموظفة لمعيقات نفسية مسببها ذات المرأة (**الفرع الأول**)، وقد تكون للمعيقات النفسية دور في إحباط طموح المرأة عندما تتأثر نفسيتها بسبب الغير كظاهرة التحرش الجنسي (**الفرع الثاني**).

([1]) بني عودة، سمر، مرجع سابق، ص 24.

الفرع الأول

المعيقات النفسية الذاتية للمرأة الموظفة

إن عدم القناعة بقدرة الذات مشكلة نفسية تعاني منها الكثير من النساء، وخاصة في إمكانيات تولي مهمة صنع القرار وتحمل المسؤولية الكاملة، كما يشّكل عدم تحلي المرأة بروح المبادرة مشكلة تعيق من تقدم وضعها، وتؤدي عدم قدرة المرأة على التكيف في العمل وظروفه بعد الانقطاع لفترة الولادة وتربية الأطفال، إلى نشوء مشكلة نفسية أيضاً.وهذا ما يدفع الكثير من النساء للعزوف عن العمل أو عدم الإكتراث للتطور في العمل، وذلك حتى لا تكثر أعباء مسؤوليات العمل عليهن، حيث أن الشعور بالذات من أهم السمات المميزة للإنسان الذي يؤدي إلى التنظيم الأساسي للهوية في التنظيم، وهذا الشعور بالذات يمثل الجوهر الموحد لشخصية الذات،ويصنف مفهوم الذات لثلاثة أبعاد:[1]

1. الذات الواقعية، وتعرّف بأنها عبارة عن إدراك الفرد لقدراته ومكانته، أي أنها مفهوم الفرد لنوع الشخص الذي يعتقد أنه عليه، فقد تكون لديه صورة إيجابية بأنه شخص قادر على النجاح، وهذا ما تعاني منه المرأة كون الصورة السلبية تتفوق على الصورة الإيجابية من حيث شعور الموظفة بالفشل وضعف القدرات، وأنها لن تكون قادرة على تحمل المسؤولية.
2. الذات الاجتماعية، وهي الفكرة الإنسان عن نفسه بالشكل الذي يعتقده الأخرون عنه، وبالتالي يكون لديه اتجاهاً سلبياً نحو ذاته.
3. الذات المثالية، وهي نظرة الفرد إلى نفسه كما يجب أن يكون، وقد هذه النظرة واقعية أو قد تكون منخفضة أو قد تكون مرتفعة طبقاً لمستويات الطموح عند الأفراد وعلاقة الفرد بقدراته والفرص المتاحة له لتحقيق الذات.

كما أن نسبة كبيرة من النساء يرفضن العمل الميداني، كمراقبة تعبيد الطرق، واحد الأسباب في ذلك الرفض هو تحرش المارة سائقي السيارات، مما يدفع وزارة النقل والمواصلات على تفضيل إرسال الرجال.

ومن أهم المشكلات النفسية التي تواجهها المرأة في وظيفتها، صعوبة التوفيق بين متطلبات العمل ومتطلبات الزوج و الأهل و الاولاد، بالإضافة إلى المضايقات التي تتعرض لها من زملائها أثناء تأديتها عملها (**الفرع الثاني**).

([1]) القطناني،علاء سمير،(2011)،**الحاجات النفسية ومفهوم الذات وعلاقتهما بمستوى الطموح لدى طلبة جامعة الأزهر بغزة في ضوء نظرية محددات الذات**،رسالة ماجستير،جامعة الأزهر،فلسطين،ص35.

الفرع الثاني

التحرش الجنسي للمرأة الموظفة

إن التحرش من أكثر المعوقات التي تحد أيضاً من تقدّم المرأة وعزوفها عن العمل، فالتحرش الجنسي في أماكن العمل من أشكال الفساد الإداري والأخلاقي، كونه يرتبط باساءة استخدام السلطة، وتنتشر ظاهرة التحرش في أماكن العمل، وتتميز بوقوعها من شخص لديه سلطة على شخص أقل سلطة، وفي معظم الأحيان تكون المرأة هي الضحية للتحرش من قبل مسؤوليها في العمل وزملائها،وذلك لأنها تتولى مواقع أدنى من مواقع الرجل، وإحساسها بعدم قدرتها على تحمل المسؤولية باعتبارها كائن ضعيف[(1)]، وفي ذلك الإطار يعتبر الموقف الفلسطيني الذي يجرّم التحرش الجنسي في العمل العام شحيحاً نوعاً ما، حيث لم تتضمن القوانين واللوائح الفلسطينية تلك الظاهرة، كما أنه لا عقوبة رادعة للجاني، لا سيما في قانون العقوبات الأردني لعام 1961 الساري في الأراضي الفلسطينية، كذلك قانون الخدمة المدنية.

لقد أغفل مشروع قانون العقوبات الفلسطيني، الذي أقر بتاريخ 2003/4/14، ظاهرة التحرش، ولذلك تم تصويب هذا الإغفال، حيث تم إدراج نص صريح في مسودة مشروع قانون العقوبات لعام 2010، وتقنين جريمة التحرش الجنسي طبقاً لمفهومها الحديث، وذلك في المادة (405) والتي نصت على التالي"1. يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر وغرامة قدرها ثلاثمائة دينار كل من ارتكب فعل التحرش الجنسي. 2. يقصد بالتحرش الجنسي كل إمعان مضايقة الغير بتكرار أفعال أو أقوال أو إشارات من شأنها أن تنال من كرامته أو تخدش حياءه وذلك لحمله على الاستجابة لرغباته أو رغبات غيره الجنسية أو بممارسة ضغوط عليه من شأنها إضعاف إرادته على التصدي لتلك الرغبات. 3.يضاعف العقاب إذا ارتكبت الجريمة ضد طفل أو شخص من ذوي القصور الذهني أو البدني الذي يعوق تصديهم للجاني. 4. لا تقل العقوبة عن الحبس لمدة سنتين إذا كان الفاعل أحد الأصول أو الفروع، أو من المتولين التربية أو الملاحظة، أو ممن لهم سلطة وظيفية فعلية على المجني عليه.

ولذلك لا بد من تعزيز الرقابة في العمل العام في فلسطين من خلال التأكيد على ما ورد في مشروع قانون العقوبات المقترح لعام 2010 فيما يتعلق بالتحرش الجنسي وضرورة الإسراع في إقراره.ويتوجب أخذ خطوة مبدئية سريعة في قانون الخدمة المدنية بإدراج نص صريح حول اعتبار التحرش الجنسي من محظورات الوظيفة العامة ضمن المادة 67 من قانون رقم (4) لسنة

([1]) البرغوثي، صمود (2014)، ورقة موقف بعنوان" **تجريم التحرش الجنسي في الوظيفة العامة الفلسطينية ضرورة يقتضي انجازها.**".

1998[1]. وقد عرفت منظمة العمل الدولية التحرش الجنسي في العمل،بأنه " كل سلوك غير مرغوب فيه ذات طابع جنسي أو سلوك قائم على أساس الجنس الذي يؤثر على كرامة المرأة في مكان العمل"، فيما وضع له تعريف اخر من قبل اخرون حيث تم تعريفه بأنه" سلوك غير مرغوب فيه أو غير مقبول ذو طابع جنسي، يتصف بالعدائية والهجوم والإحراج، ويؤثر على أداء الموظف في العمل، والصحة، والمهنة، أو كسب الرزق"[2].

وعلى الصعيد العربي فقد أصدرت كل من تونس والمغرب قوانين عالجت فيها ظاهرة التحرش الجنسي، فقد أصدرت تونس قانوناً خاصاً بذلك وهو " قانون المتعلق بالأخلاق الحميدة وزجر التحرش الجنسي"[3]، أما القانون المغربي فلم يصدر قانون كامل بظاهرة التحرش بل اكتفى بإضافة مادة ضمن القانون الجنائي جرمت فيه التحرش الجنسي[4]. أما بالنسبة في الأردن فإن قانون العقوبات الأردني- الساري في فلسطين- لم يفرد بابا خاصاً بالتحرش الجنسي،إنما جاءت الإشارة لهذه المسألة ضمن مواد متفرقة تحمل عناوين تتعلق بالأفعال المنافية للأحياء[5]، وكانت في مجملها في الأماكن العامة، ولذلك فإن قانون العقوبات الأردني لم يجرم التحرش الجنسي في الوظيفة العامة، لان المشرع تتطلب لتكامل جريمة الفعل الفاضح والتحرش بأنثى، إرتكاب السلوك المجرم في محل عام أو مفتوح، أي أن التحرش الجنسي الذي يقع داخل الأماكن المغلقة في صورة فعل فاضح لا يسأل عنه مرتكبه، وذلك لأن ركن العلانية غير متوفر. ولذلك أورد في مشروع قانون العقوبات الفلسطيني لسنة 2010 مادة عرفت التحرش الجنسي بأنه" يقصد بالتحرش الجنسي كل إمعان في مضايقة الغير بتكرار أفعال أو تخدش حياءه وذلك لغاية حمله

([1]) نصت المادة (67)من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني" يحظر على الموظف العام ما يلي:
1- مخالفة أحكام هذا القانون أو القوانين أو اللوائح الأخرى المعمول بها والمتعلقة بالخدمة المدنية والموظفين.2.الجمع بين وظيفته وبين أي عمل اخر يؤديه بنفسه أو بالواسطة.وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون الضوابط والأحكام للأعمال التي يجوز للموظف اداؤها في غير أوقات الدوام الرسمية بما لا يضر أو يتعارض أو يتناقض مع الوظيفة أو مقتضايتها.3.استغلال وظيفته وصلاحيته فيها لمنفعة ذاتية أو ربح شخصي أو القبول مباشرة أو بالواسطة لأي هدية أو مكافاة أو منحة أو عمولة بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته.4.أن يحتفظ لنفسه بأصل أية ورقة رسمية أو صورة أو نسخة أو ملخص عنها أو أن ينزعها من الملفات المخصصة لحفظها ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصياً.5.أن يفشي أيا من الأمور التي يطلع بحكم وظيفته خلافاً للمجالات التي يجيزها القانون حتى ولو ترك الوظيفة.6.الخروج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو الظهور بمظهر من شأنه الاخلال بكرامة الوظيفة.7.شرب الخمر ولعب القمار في الأندية أو في المحال العامة.

([2]) Sabitha,marican(2008).sexual harassement awareness training at workplace:can it effect administrators` percepection?JOAAG,VOL.3.No.2.

([3]) القانون عدد (73) لسنة 2004.بتاريخ 2004/8/3، المتعلق" بالأخلاق الحميدة وزجر التحرش الجنسي"، الفصل226 /3.

([4]) نصت المادة (503)من القانون الجنائي العام المغربي رقم(04/03) لسنة 2004على "يعاقب بالحبس من سنة إلى سنتين وبالغرامة من خمسة الاف درهم إلى خمسين الف درهم، من أجل جريمة التحرش الجنسي كل من استعمل ضد الغير أوامر أو تهديدات أو وسائل للإكراه أو أية وسيلة أخرى مستغلاً السلطة التي تخولها له مهامه،لأغراض ذات طبيعة جنسية".

([5]) نصت المادة (305)من قانون العقوبات الاردني لسنة 1961 على "يعاقب بالحبس مدة لا تتجاوز سنة كل من داعب بصورة منافية للحياء،امرأة أو فتاة لها من العمر خمس عشرة سنة أو أكثر دون رضاهما".

على الاستجابة لرغباته أو رغبات غيره الجنسية أو بممارسة ضغوط عليه من شأنها إضعاف إرادته على التصدي لتلك الرغبات"وقد نصت نفس المادة على عقوبة مرتكب جريمة التحرش الجنسي حيث نصت على"يعاقب بالحبس مدة لا تقل ستة أشهر وبغرامة قدرها ثلاثمائة دينار كل من ارتكب فعل التحرش الجنسي".

ويعتبر التحرش من مظاهر الفساد، ويقصد بالفساد هنا" الفساد الإداري المتعلق بمظاهر الانحرافات الإدارية والوظيفية أو التنظيمية وتلك المخالفات التي تصدر عن الموظف العام أثناء تأديته لمهام وظيفته في منظومة التشريعات والقوانين والضوابط ومنظومة القيم الفردية واحياناً اغتنام الفرصة للإستفادة من الثغرات"[1]، وغالباً ما يؤدي هذا الفساد إلى الفساد الأخلاقي، خاصة وأن الكثير من حالات التحرش الجنسي ضد المرأة في العمل تنتج من الرجال لما يتمتعون به من سلطة ونفوذ وإنعدام الرقابة[2]. ويضحي التحرش الجنسي شكل من أشكال الفساد، عندما يصبح إشغال الوظيفة العامة مرتبط بقبول أو رفض التحرش الجنسي من قبل المتحرش الذي يمتلك الموقع والنفوذ، وفي بعض الأحيان يصبح السكوت عن التحرش الجنسي شرطاً لحصول المرأة على علاوات أو تقدم في العمل. ولذلك قد يكون التحرش الجنسي سبب مباشر لتوتير العلاقات الداخلية في العمل، وهذا ما يؤدي حين لا تستجيب الضحية لرغبات مسؤولها الجنسية، إما لفقدانها لعملها أو خلق بيئة عمل عدائية، وحرمانها من الترقية.

ومن أبرز العوامل المؤدية لاستغلال المنصب والنفوذ من قبل المسؤول والقيام بالتحرش الجنسي:[3]

1. الصلاحية الواسعة الممنوحة للمسؤول في ظل غياب الأنظمة والمعايير والاستقرار الوظيفي في عملية التعيين والترقية والتسكين.
2. عدم تقديم شكوى رسمية من قبل ضحية التحرش الجنسي، مما يشكل صعوبة أمام المؤسسات الرسمية وغير الرسمية، وبالتالي إستمرار المتحرش بتكرار هذا السلوك.

وقد تعددت العوامل المساعدة على انتشار ظاهرة التحرش الجنسي في أماكن العمل في قطاعيه

([1]) الوائلي،ياسر (2006)، الفساد الإداري..مفهومه ومظاهره وأسبابه: مع الإشارة إلى تجربة العراق في الفساد.صحيفة النبأ **http://www.annabaa.org/nbahome/nba80/010.htm**

([2]) قويدر، ابراهيم (2005)، مكافحة العنف والتحرش الجنسي ضد المرأة العربية في ميدان العمل. لقاء صحفي.شبكة الانترنت **http//www.womengateway.com**

([3]) الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة.(2010).**التحرش الجنسي في أماكن العمل كشكل من أشكال الفساد**.سلسلة تقارير(30).

العام والخاص، وأهم تلك العوامل:-[1]

1. نقص الوعي بمفهوم التحرش و أشكاله.وذلك لضعف المنظومة القانونية التي تتعامل وتعالج ظاهرة التحرش الجنسي.
2. الموروث الثقافي الذي يشكل عائقاً أمام الضحية في تقديم الشكوى والابلاغ عن واقعة التحرش.
3. شعور الضحية بالتهديد المتواصل بعدم الاستقرار الوظيفي يجعلها أكثر هشاشة وعرضة للتحرش الجنسي.
4. سلبية بعض ضحايا التحرش في التعامل مع الأمر، حيث عدم إقدام الضحية للجهات الرسمية لتقديم شكوى يؤدي لفتح المجال أمام المتحرش بالتكرار والتمادي.
5. ضعف الالتزام بمدونات السلوك والقواعد الاخلاقية للسلوك المرغوب به في المؤسسات العامة والخاصة على حد سواء بسبب عدم تضمنيها في أنظمة و إجراءات العمل وسياسات المؤسسات وغياب الرقابة.
6. ثقافة المجتمع ذات الطابع الأبوي، بحيث يتم تعزيز الاستقلالية والسيطرة لدى الرجل، بينما يتم تعزيز التبعية لدى المرأة، هذا السلوك التربوي يقود إلى ضعف ثقة المرأة بنفسها، وعدم قدرتها على مواجهة المواقف والتحديات.

أما فيما يتعلق بامتناع الموظفة ضحية التحرش الجنسي عن تقديم شكوى رسمية ضد الجاني، تظهر الأسباب التالية:[2]

1. حساسية الموضوع، حيث لا تضطر الموظفة للسكوت لخوفها من فقدان الوظيفة التي تحتلها، وإنما أيضاً خوفاً من القال والقيل الذي يؤدي إلى فضيحة وتلويث السمعة، وخاصة أن المجتمع الفلسطيني مجتمع تقليدي أبوي يرفض إخراج القضية إلى الحيز العام.
2. خوف ضحايا التحرش الجنس من فقدان عملها خاصة في ظل الوضع الاقتصادي والمادي للعمل.

([1]) الائتلاف من أجل النزاهة و المساءلة(أمان)،(2010)، **التحرش الجنسي في أماكن العمل كشكل من أشكال الفساد**، سلسلة تقارير (30)، مركز المناصرة والإرشاد القانوني، فلسطين، ص 7.
([2]) الائتلاف من أجل النزاهة و المساءلة (أمان)،(2010)،مرجع سابق،ص 7.

3. إدراك بعض المتعرضات للتحرش بأن الجاني لن يجد العقاب الرادع، حيث أنه أولاً المواد والقوانين السارية في فلسطين التي تشير إلى التحرش الجنسي، هي مواد فضفاضة، ولا تحمل في نصوصها تجريم صريح للتحرش الجنسي.
4. صعوبة إثبات واقعة التحرش الجنسي، وفقاً لأحكام هذه الجريمة في القانون الساري، إذ أن الاثبات عادة يتم بالرجوع إلى وسائل الاثبات العادية، إلا أن هذه المسألة تطرح اشكالية صعوبة الاثبات، وذلك لوقوع التحرش الجنسي في أماكن مغلقة.
5. ضعف اليات وحدات إستقبال الشكاوى ذات العلاقة ومتابعتها في المؤسسات العامة والخاصة، وعدم توفير الحماية للضحية المتحرش بها في حالة التبليغ عن التحرش الجنسي الذي تعرضت له.

وعلى صعيد الآثار الناتجة عن تلك الواقعة من التحرش على المتحرش بها، فإن المراة التي تتعرض للتحرش الجنسي بشتى أشكاله، له انعاكسات سلبية على صحة ونفسية المتحرش بها، وقد يؤدي ذلك في أغلب الأحيان الانتقال من مكان العمل أو ترك العمل رغم الحالة الاقتصادية السيئة التي تعيشها مختلف فئات المجتمع الفلسطيني، اما على صعيد اثر تلك الواقعة على الوظيفة العامة فيكون بهدر الموارد والطاقة، وعرقلة أداء المسؤوليات، بالإضافة إلى قلة الانتاج من قبل الضحية ، وضعف الشعور بالانتماء الوظيفي.

وجلياً بنا ضمن هذا الفرع طرح الواقع المؤسساتي الفلسطيني لمتابعة قضايا وشكاوى التحرش الجنسي، فقد نص القانون الأساسي الفلسطيني على أن حقوق الانسان وحرياته ملزمة وواجبة الاحترام، كما أكّد على ضرورة تنظيم علاقات العمل بما يكفل العدالة للجميع، وبما أن التحرش الجنسي هو تعدي واضح وصارخ على حقوق الإنسان، ويخلق بيئة متوترة غير امنة في الوظيفة العامة، فبإمكان ضحية التحرش الجنسي اللجوء إلى القنوات القانونية وتقديم الشكوى للقضاء على تلك الظاهرة، وفيما يلي استعراض لأهم المؤسسات التي يمكن اللجوء إليها لمتابعة قضايا التحرش الجنسي:-[1]

أولا:-

الشكوى داخل المؤسسة، حيث تستطيع ضحية التحرش الجنسي تقديم شكوى للمستويات الإدارية العليا في المؤسسة التي تعمل بها، والتي منحها القانون الصلاحية في تشكيل لجان

([1]) الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة(أمان)،(2010)، مرجع سابق، ص9.

التحقيق، بالإضافة إلى إمكانية التوجه لوحدات النوع الاجتماعي المنتشرة في شتى وزارات السلطة الوطنية الفلسطينية والتي ترتبط بوزارة شؤون المرأة.

ثانيا:-

ديوان الموظفين العام، فباستطاعة ضحية التحرش الجنسي تقديم شكوى لديوان الموظفين العام حسب قانون الخدمة المدنية الذي يسري على موظفي القطاع العام، وبدوره-ديوان الموظفين العام-يستطيع تشكيل لجان تختص بتقصي الحقائق لتحديد الخلل الإداري.

ثالثاً:-

ديوان الرقابة الإدارية والمالية، عادة تتشكل لجان التحقيق المتعلقة بالشكاوى داخل المؤسسات العامة بمشاركة عدد من الجهات ومنها ديوان الرقابة الإدارية والمالية الذي يقع ضمن أهدافه الأساسية سلامة العمل والاستقرار الوظيفي، وكشف أوجه الإنحراف المالي والإداري كافة بما فيها حالات استغلال الوظيفة العامة.

رابعاً:-

وزارة شؤون المرأة، تعتبر وزارة شؤون المرأة الجهاز الوطني المكلف رسمياً للنهوض بأوضاع المرأة الفلسطينية في مختلف القطاعات، فبإمكان المتحرش بها التوجه لوزارة شؤون المرأة لتقديم شكوى رسمية لدى وحدة الشكاوي في الوزارة.

خامساً:-

هيئة مكافحة الفساد، وهي الهيئة المختصة في التحقيق في الشكاوى التي تقدم عن الفساد بمختلف أشكاله، وذلك عبر إعطائها صلاحيات تلقي التقارير والشكاوى المتعلقة بجرائم الفساد المقدمة لها ومتابعتها، وإذا ما تبين خلال التحقيقات وجود شبهات على وقوع جريمة الفساد والتي يعتبر التحرش من أشكاله، تحال الأوراق إلى النيابة العامة لاتخاذ الإجراءات اللازمة وفقاً للقوانين.

سادساً:-

الشرطة والنيابة العامة، بإمكان ضحايا التحرش الجنسي سواء في قطاع الوظائف العامة أو الخاصة، التوجه إلى الشرطة والنيابة العامة لتقديم شكوى رسمية، حيث يتم ذلك عن طريق أخذ إفادة المشتكي مقرونة بحلف اليمين، وبعد ذلك يتم استدعاء المتحرش للتحقيق معه، والطلب منه تقديم أدلة تثبت براءته، ومن ثم يتم تحويل الحالة إلى القضاء المختص.

ومن المشكلات الأساسية أيضاً قلة الفرص أو حتى ندرتها للانضمام إلى النقابات العمالية والترشيح لمراكز قيادية والرغبة في الاشتراك بأنشطة تتعلق بالعمل.

المبحث الثالث

مستقبل المرأة الفلسطينية في الوظيفة العامة

إن المرأة الفلسطينية هي شريك أساسي ومهم في استمرارية الحياة لا سيما أنها تمثّل المجتمع كما يمثّله الرجل، وقد أكّد الدين الإسلامي المعاصر لشتى العصور عدم تهميش المرأة، وحتى رجوعاً إلى ما قبل الميلاد، في عصر الملك حمورابي سادس ملوك بابل فقد تطرق لحقوق المرأة في مدونته الشهيرة وخصص لها 22 تتناول بها حقوق المرأة في ذلك الزمن، ومع ذلك فإن الأدوار المختلفة التي يضطلع بها كل من الرجل والمرأة في المجتمع والسلطة النسبية التي يتمتع بها كل منهما تختلف من مجتمع وبلد عن الاخر، إلا أنه في معظم الدول ينظر للرجل بصفته الصانع الأساسي للقرار، وبالتالي فإن وضع المرأة يكون غالباً دونياً، ومع ذلك فإن النظرة أو الصورة النمطية قد بدأت تدريجياً بالاختفاء مما يعكس وضع إيجابي للمرأة بشكل عام، وتغيرت بفعل كثير من العوامل الثقافية والاجتماعية والاقتصادية، ونلاحظ أن المرأة الفلسطينية ساهمت في كافة المجالات بالرغم من أن مشاركتها في الوظائف القيادية لم تكن حتى هذه اللحظة بمستوى الطموح ومرد ذلك ما طرح سابقاً من عوامل اجتماعية وثقافية وذاتية وسياسية، ونضيف لذلك قلة تعرض المرأة الموظفة للمعلومات والأفكار الجديدة، ومحدودية حراكها المكاني، وغياب تحكمها بالمال والموارد، وأدّى كل ذلك إلى تنميط سلوكيتها حتى وإن سنحت لها الفرصة عند تسلمها للأعمال القيادية، ولذلك هل لتلك العوامل والمؤثرات دور على مستقبل الوظيفة العامة بالنسبة للمرأة الفلسطينية، والتي انخرطت في السلك الوظيفي لأسباب عدة منها ما هو اجتماعي (الحجة الاجتماعية) ومنه ما يعود لضمان حياة كريمة يتمثل (بالحجة الاقتصادية) والتطور القانوني الذي صعد بالمرأة الفلسطينية حينما كفل القانون الأساسي وأكد على مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة بين الرجل والمرأة فكان ما يقال له (الحجة القانونية) التي دفعت لانخراط المرأة الفلسطينية في سلك الوظيفة العامة، هذا ما سيتناوله (**المطلب الأول**)، وظهور الوظيفة العامة بمفهومها الحديث قد رسمت ملامحه بتطور المجتمع البشري، وازدادت أهمية الوظيفة العامة مما أدى إلى توّجه أعداد كبيرة من الأفراد لهذا التوجه فازداد أعداد الموظفات والموظفين، واتسعت دائرة نشاطاتهم تبعاً لازدياد نشاط الدولة وتدخلها المطرد في النشاطات الاقتصادية والاجتماعية، ولهذا سرعان ما يباشر الموظف وظيفته مقابل حقوق تتمثل بالمستحقات المالية والمعنوية (**المطلب الثاني**)والوظيفة العامة من الامور التي ساهمت بشكل كبير جداً إلى تمكين المرأة الفلسطينية، ولكن التمكين الأولي الذي لا يتجاوز عدة خطوات صغيرة، والحديث عن تمكين المرأة يعني الحديث عن ثقافة مجتمع بأكمله فيجب ولا بد أن يفتح المجال أمام المرأة لتتمكن من إثبات ذاتها

وسط عالم يضج بالقضايا والتحديات، وليس ذلك على مستوى الانتساب للوظيفة وإنما تمكين المرأة من إشغال المناصب القيادية (**المطلب الثالث**)،وفي سبيل التغيير نقترح تنظيم جديد يخص المرأة الفلسطينية الموظفة (**المطلب الرابع**).

المطلب الأول

حجج دخول المرأة السلك الوظيفي

إن المرأة الفلسطينية شأنها شأن المرأة في مختلف أنحاء العالم، تغيرت بسبب الكثير من العوامل الثقافية والاجتماعية والاقتصادية، وقد أثرت الثورة الصناعية على عمل المرأة بشكل عام، بحيث اتاحت لها الفرصة للوصول إلى ميادين العمل المتنوعة، وقد كان لانخراط المراة في السلك الوظيفي أسباب مختلفة أولها الحجة الاجتماعية (**الفرع الأول**) وثانياً الحجة الاقتصادية (**الفرع الثاني**) وأخيراً الحجة القانونية (**الفرع الثالث**).وكان لذلك أثار متنوعة بالنسبة للمراة والمجتمع والأسرة والوظيفة (**الفرع الرابع**).

الفرع الأول

الحجة الاجتماعية

يعتبر تولي المرأة للوظائف العامة قائماً على أساس عدم التمييز بسبب الجنس، ولكن مع مراعاة المصلحة الخاصة بالأسرة و المجتمع، والحفاظ على اعتبارات دعم الأسرة وقيمها وتقاليدها، وأن أي نظام لا يرعى ذلك يعد مخالفاً للنظام الأساسي الفلسطيني، فقد نصت المادة (29) على " رعاية الأمومة والطفولة واجب وطني، وللأطفال الحق في 1- الحماية والرعاية الشاملة.2.أن لا يستغلوا لأي غرض كان ولا يسمح لهم بالقيام بعمل يلحق ضرراً بسلامتهم أو بصحتهم أو بتعليمهم.3.الحماية من الإيذاء والمعاملة القاسية.........". وكذلك نصت المادة (29) من الدستور العراقي " الأسرة أساس المجتمع وتحافظ الدولة على كيانها وقيمها الدينية والأخلاقية والوطنية".

يتضح من هذه النصوص الدستورية أن الحجة الاجتماعية تشجع على قبول تولي المرأة الوظائف العامة، فعليها واجب اجتماعي في مشاركة الرجل في بناء المجتمع من خلال قيامها بعمل يعود عليها وعلى أسرتها وعلى المجتمع بالخير والمنفعة.

كما أن الوظيفة العامة تمثل مركزاً اجتماعياً مرموقاً سواء إن كان شاغلها رجل أو امرأة، فبتلك الوظيفة يحظون بتقدير واحترام المجتمع.[1]

الفرع الثاني

الحجة الاقتصادية

تعتبر الحجة الاقتصادية من اساسيات توجه المراة الفلسطينية إلى سلك الوظيفة العامة، فبينما قد تكون لدى كثير من نساء العالم، واللواتي يتوجهن للعمل لما يمتلكه من امكانات مادية لا سيما أن المرأة لها من المشاعر تجعلها تتأثر بما حولها ولا تستطيع عزل نفسها عن المحيط خاصة وان اتساع حجم القطاع الاقتصادي بسبب دخول كافة أنواع البضائع دون رقابة مما يفرض على المرأة وللأسباب المذكورة السعي وراء موارد لإشباع هذه الحاجات، أما المرأة الفلسطينية فلها من الدوافع الاقتصادية التي دفعتها لدخول الوظيفة العامة، أن الوضع السياسي كان له دور في اكتراث المرأة بالوضع الاقتصادي لتغطية احتياجاتها واحتياجات أسرتها الأساسية، كون المرأة الفلسطينية تعرّضت لمعضلات احتلالية، فأصبحت هي المعيل الوحيد لأسرتها بعد استشهاد زوجها أو كونه أسير في سجون الاحتلال الصهيوني، وبالنسبة للوضع الاقتصادي السيء الذي يمر به الفلسطينيون، فلم يكن بوسع أحد أن يقدم المساعدات لتلك الزوجة مهما كانت درجة القرابة مما أدّى إلى انتسابها للوظيفة العامة.[2]

الفرع الثالث

الحجة القانونية

أساس وركيزة كل مجتمع هو القانون، وللقانون دوراً رائداً في تطور المجتمعات وهو يجسم تطور الأوضاع عندما يتزامن معه، وقد يساعد على التطور عندما يسبقه بينما هو يعرقل هذا التطور عندما يكون جامداً لا يتغير بتغير المعطيات الاجتماعية ولا يخفى أن على الشعوب العربية أن تقفز إلى الأمام لتدارك أوضاعها الحالية وهذا يقتضي بذل جهد في مختلف الأصعدة بما فيها ميدان تطوير القوانين وذلك بالإسراع في المسيرة التنموية بصفة إرادية، وفي القاء نظرة للدساتير نجد أنها نصت على مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة في حق تولي الوظائف العامة، فقد نصت المادة (26) من الباب الثاني في القانون الأساسي الفلسطيني على " تقلد المناصب

([1]) مهدي، محمد، (2009)، **الطبيعة القانونية لدخول المرأة الوظيفة العامة**، مجلة الفتح، العدد الحادي والأربعون، ص3.

([2]) مهدي، محمد/(2009)، مرجع سابق، ص3.

والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص وليس على أي اساس اخر"[1]. أما الدستور الأردني فقد نص في المادة (22) على "1. لكل أردني حق تولي المناصب العامة بالشروط المعينة بالقوانين والأنظمة.2.التعيين للوظائف العامة من دائمة ومؤقتة في الدولة والإدارات الملحقة بها والبلديات يكون على أساس الكفاءات والمؤهلات".وكذلك نصت المادة (20) من الدستور العراقي على أنه" للمواطنين رجالاً ونساءً حق المشاركة في الشؤون العامة، والتمتع بالحقوق السياسية بما فيها حق التصويت والانتخاب والترشيح".

ونلاحظ أيضاً أن مشرعي الدساتير قد وضعو خصوصية للطفل والمرأة كما ويقتضي بموجب تلك النصوص الدستورية أن تكون الدولة ملزمة بتهيئة الظروف المناسبة والجو الملائم بهدف تشجيعها لرفع مستواها الحياتي.

الفرع الرابع

اثار ونتائج مشاركة المرأة في الوظائف العامة بالنسبة لها وللأسرة والمجتمع.

إن توّجه المرأة العربية عموماً والمرأة الفلسطينية خصوصاً إلى سلك الوظيفة العامة أدّى إلى بعض الأثار التي شكّلت نقلة نوعية بالنسبة للمرأة ومن تلك الاثار:[2]

1. أدّى انخراط المرأة الفلسطينية في الوظيفة العامة إلى النضج النفسي والاجتماعي، وذلك لاكتسابها خبرات ومهارات جديدة خارج نطاق الاسرة.
2. انتقال المرأة من مرحلة التبعية إلى مرحلة الاستقلال-الاستقلال المادي يؤدي غالباً إلى الاستقلالية وعدم الخضوع-، وإن كانت المسؤوليات قد زادت على المرأة.
3. الأهمية الذاتية، كون توّلي المرأة الوظائف العامة ينتج عنه شعور بالرضا النفسي والإعتداد الاقتصادي بالذات والذي ينبع من احساسها عن دورها في التنمية الاقتصادية وما يحققه لها العمل من دخل مادي يوفر لها الاستقلال الاقتصادي.

أما فيما يتعلق بأثار مشاركة المرأة في الوظائف العامة بالنسبة للأسرة والمجتمع فإنني أورد عدد من الاثار:

1. تنشئة الأطفال، فالكثير يقولون أن عمل المرأة يؤثر سلباً على الأطفال وخاصة في السنة الأولى من عمرهم، وأن ذلك يؤثر تأثيراً سلبياً على الطفل من الناحية البيولوجية والنفسية، وقد أجمع الخبراء على أن الطفل في هذا السن يكون في أمس الحاجة لأمه.

---

(1) القانون الأساسي الفلسطيني 2003 وتعديلاته.

(2) أميمة مهنا، مرجع سابق، ص275-277.

1. وبنظري أن ذلك لا يعد معضلة بحق عمل المرأة، فالمرأة تستحق ثلاث شهور إجازة ولادة مدفوعة الأجر، ولها كامل الحق أن تطيل تلك الإجازة لمدة سنة على أن تكون على حسابها، ولا مشكلة في ذلك على ما أعتقد. كما نجد في التشريعات الوظيفية تحاول أن تتيح للأمهات فرصة التفرغ لرعاية أطفالهن بوسائل عديدة.
2. أدّى خروج المرأة إلى العمل إلى ضرورة إيجاد حلول بديلة لمعالجة مشكلة رعاية الأطفال، ولذلك تم إنشاء دور الحضانة المتخصصة، وأصبحت الدول ملتزمة بإنشاء دور الحضانة لتمكين المراة من التوفيق بين عملها وواجباتها العائلية.
3. أدى توّلي المراة الوظائف العامة إلى تأجيل سن الزواج باثاره السلبية وتخفيض معدل الإنجاب، وتلك من أهم الاثار الايجابية لاهتمام المرأة في الوظيفة العامة، فقد أدى ذلك إلى انخفاض في معدلات الإنجاب حيث تفضّل المرأة العاملة غالباً الأسرة الصغيرة، وهذا الانخفاض يرجع أيضاً إلى ارتفاع المستوى العلمي والثقافي.
4. ازدحام وسائل المواصلات ويعتبر ذلك من أهم الاثار لتولي المرأة الوظائف العامة.

وأخيراً فلتوّلي المرأة الوظائف العامة أثر على الوظيفة العامة والنظام الوظيفي:-[1]

1. أصبحت التشريعات المتعلقة بالنظام الوظيفي تتضمن نصوصاً تقرر مزايا عديدة للمرأة الموظفة، وهي نصوص الهدف منها تمكين المرأة من التوفيق بين وظيفتها وواجباتها العائلية، وهذا التطور الحديث في التشريعات الوظيفية يتفق مع الاتجاه الحديث لتحقيق مبدأ المساواة الفعلية بينهم وتحقيق العدالة الاجتماعية.
2. يؤدي وجود المرأة في الوظيفة العامة إلى تحسين أسلوب التعامل ولغة التخاطب بين العاملين.

المطلب الثاني

المستحقات المالية والمعنوية للمرأة الموظفة في ظل التشريع الفلسطيني والمقارن

إن التمييز بين الرجل والمرأة من الظواهر البشرية القديمة المتأصلة في معظم المجتمعات، وخاصة في المجتمعات الشرقية القائمة على العائلة الأبوية، وللعقلية الأبوية اثار في كل الميادين بما فيها الديني والقانوني والسياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي والعائلي، وتجد هذه الظاهرة العامة تفسيرها من نمط الحياة القديم حيث كان الانتاج زراعياً بالأساس يعتمد على

([1]) مهنا، أميمة، مرجع سابق، ص 278-280.

الجهد الجسدي، وتطورت الأوضاع حتى أصبحنا اليوم نعيش عصر التكنولوجيا في مختلف المجالات منها الصناعي والزراعي والتعليم والصحة، أي أن المجهود الفكري أصبح هو الأساس، وبالتالي فإن ضعف المرأة البدني لم يعد عنصراً قابلاً للتمييز بينها وبين الرجل، حيث كثيراً ما تتقدم المرأة على الرجل في المستويات الفكرية.

وإن ظهور الوظيفة العامة بمفهومها الحديث قد تجلى بتطور المجتمعات البشرية، ومع تطور الدولة و ازدياد أهمية الوظيفة فقد تزايدت أعداد الموظفين والموظفات واتسعت دائرة نشاطهم لما للوظيفة العامة من حقوق مالية تعود بالنفع على الموظفة (**الفرع الأول**) وحقوق معنوية (**الفرع الثاني**).

الفرع الأول

الحقوق المالية

يستحق الموظفين العمومين الحقوق المالية نتيجة ما يقدمه من عمل داخل المؤسسة، وكذلك الموظفة تستحق أيضاً الحقوق المالية كغيرها من الموظفين، ومن تلك الحقوق المالية حقوق أصلية كالراتب والعلاوة السنوية ومنها حقوق تبعية كمخصصات الاعالة والسفر والايفاد والمنصب وغير ذلك من المخصصات الأخرى.

أولاً:- الحقوق الأصلية.

تلك الحقوق التي يتوجب على الإدارة العامة دفعها إلى الموظفة عندما تباشر وظيفتها وتزداد هذه الحقوق كلما مضى عليها فترة أكثر في الوظيفة العامة وذلك على النحو التالي:

أ.الراتب.

الراتب هو المقابل الذي يتقاضاه الموظف/ة من الدولة كل شهر لقاء الأعمال التي يقوم بها[(1)]، ويمنح ذلك الراتب من تاريخ المباشرة بالوظيفة، ويسمى هذا في عرف الخدمة المدنية بالراتب الأساسي، فالموظف يسعى للوظيفة من أجل الحصول على هذا المقابل النقدي الذي يعتمد عليه في تدبير شؤونه وأسرته، وهو لا يختلف عن الأجر في القانون الخاص الذي يتقاضاه العامل لقاء عمله[(2)]. ونصت المادة (1) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني على تعريف الراتب" الراتب الأساسي الشهري الذي يستحقه الموظف ويتقاضاه مقابل قيامه بمهام الوظيفة التي يشغلها، ولا

([1]) بطارسة، سليمان سليم (1987)، **نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، النظرية والتطبيق**، ط1، عمان: دار وائل للنشر، ص195.

([2]) القبيلات، حمدي (2016)، **القانون الإداري (القرارات الإدارية، العقود الإدارية، الأموال العامة، الوظيفة العامة)**، ط2، ج2، عمان: دار وائل للنشر، ص 260-261.

يشمل العلاوات أو البدلات من أي نوع كانت"[1]. وقد عرّفت المادة (2) من قانون الخدمة المدنية الأردني[2] الراتب بأنه " الراتب الشهري الذي يستحقه الموظف ويتقاضاه مقابل قيامه بمهام وظيفته التي يشغلها ولا يشمل العلاوات والمخصصات من أي نوع كانت" ونلاحظ تشابه تعريف الراتب الاساسي في كل من قانوني الخدمة المدنية الفلسطيني والأردني. وقد اعتبر المشرع الكويتي المرتب أهم حق من حقوق الموظف، فقد قضت المادة (155) من الدستور الكويتي بأن" ينظم القانون المرتبات والمعاشات والتعويضات والمكافات التي تقرر على خزانة الدولة".

ب.العلاوات.

المبالغ الإضافية التي تدفع للموظف شهرياً وتتعدد تلك العلاوات فمنها العلاوة العائلية-هذه العلاوة لا تمنح الا لمن يكن متزوجاً-، وبالطبع فهي مبلغ من المال النقدي الذي يمنح للموظف والموظفة وفق الأحكام القانونية، حيث لا يفرق القانون بين الجنسين في هذا المجال، وهناك أيضاً العلاوة الأساسية والتي تمنح من باب تحسين مستوى المعيشة للموظفة والموظف، وهي تتناسب مع فئة الموظف ودرجته[3]. وفي ذلك أيضاً نصت المادة (18) من قانون الخدمة المدنية الكويتي على استحقاق الموظف علاوة دورية بالفئات، والعلاوة الإضافية التي تمنح إن كانت طبيعة العمل فيها شيء من الصعوبة، أو إذا كان الموظف أو الموظفة يقوم بالخدمة في منطقة بعيدة وهو ما يعرف بعلاوة المناطق النائية[4]، وقد نصت المواد (19-26) من نظام الخدمة المدنية الأردني على هذه العلاوات.

ثانياً:- الحقوق التبعية

الحقوق التي تمنحها الإدارة العامة إلى الموظفة والموظف بدافع التشجيع و معالجة ظروف طارئة أحياناً وهي كالتالي، المخصصات الجغرافية، وتمنح هذه المخصصات للموظفة أسوة بالموظف الذي يكون موقع عمله الدائم ضمن الوحدات الإدارية وفي ذلك نصت المادة (51) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني في فقرة د"بدل انتقال من مكان السكن إلى مكان العمل". ومخصصات الإعالة، ومخصصات السفر والإيفاد، ومخصصات الشهادة.

([1]) قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، مرجع سابق.
([2]) قانون الخدمة المدنية الأردني لسنة 2013 وتعديلاته.
([3]) المادة (108) قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.
([4]) المادة (51) قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

الفرع الثاني

الحقوق المعنوية

تمنح هذه الحقوق للموظف والموظفة على حد سواء لغرض الراحة ولفترة من الزمن، ولكن تختلف مدد الإجازات ونوعها، بل أن هناك نوع من الإجازات منحت للمرأة الموظفة مثل إجازة الأمومة والولادة وأن الإجازة بطبيعة الحال تمنح لغرض تجديد النشاط جرّاء التعب والارهاق نتيجة العمل المستمر، وتمنح الموظفة جميع أنواع الإجازات الأخرى التي تمنح لغيرها من الموظفين:

أ. الإجازة الاعتيادية السنوية وفي ذلك نصت المادة (80) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني على أنه " يستحق الموظف إجازة اعتيادية سنوية براتب كامل لا يدخل في حسابها أيام العطل الرسمية فيما عدا يوم العطلة الأسبوعية وذلك على التفصيل التالي:-1.خمسة عشر يوماً في السنة الأولى وذلك بعد مضي ستة أشهر من تاريخ مباشرته للعمل.2.ثلاثين يوماً لمن أمضى سنة فأكثر.3.خمسة وثلاثون يوماً لمن تجاوز عمره الخمسين وأمضى في الخدمة عشر سنوات على الأقل".

ب. الإجازة العرضية وفي ذلك نصت المادة (84) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني " يستحق الموظف إجازة عارضة براتب كامل لمدة لا تزيد عن عشر أيام في السنة وذلك لسبب طارئ يتعذر معه الحصول على أية إجازة أخرى".

ج. الإجازة المرضية[1].

د. لإجازة الدراسية[2].

([1]) نصت المادة (85) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني على " 1. يستحق الموظف كل ثلاث سنوات تقضى في الخدمة إجازة مرضية تمنح بقرار من اللجنة الطبية المختصة في الحدود التالية:
أ.ثلاثة أشهر براتب كامل.
ب.ستة أشهر براتب يعادل 75%من الراتب الكامل.
ج.ستة أشهر براتب يعادل 50% من الراتب الكامل إلا إذا تجاوز الموظف عمر الخمسين فترفع هذه النسبة إلى 75%من الراتب الكامل.
د.ثلاثة أشهر أخرى بدون راتب اذا قررت اللجنة الطبية المختصة احتمال شفائه.
2.للدائرة الحكومية التي يتبعها الموظف زيادة المدة ستة أشهر أخرى دون راتب اذا كان الموظف مصاباً بمرض يحتاج لشفائه علاجاً طويلاً وذلك وفقاً لما تقرره اللجنة الطبية المختصة...............................".

([2]) نصت المادة (86) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني على "1. بما لا يتعارض مع مصلحة العمل يجوز لرئيس الدائرة الحكومية التي يتبعها الموظف الذي أمضى سنتين في الخدمة الموافقة على منحه إجازة دراسية بناء على طلبه.
2.تمنح الإجازة الدراسية لمدة سنة قابلة للتجديد سنوياً بحد أقصى أربع سنوات.
3.تكون الإجازة الرسمية دون راتب وفقا للشروط والضوابط التي تتضمنها اللائحة التنفيذية لهذا القانون."

هـ. إجازة الحج[1].

و. إجازة الأمومة، وفي ذلك نصت المادة (88) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني "1.تمنح الموظفة الحامل إجازة براتب كامل لمدة عشر أسابيع متصلة قبل الوضع وبعده.2. للموظفة المرضعة الحق في الانصراف من العمل قبل موعده انتهائه بساعة واحدة ولمدة سنة من تاريخ مولد الطفل ولها الحق في إجازة دون راتب لمدة عام رعايته".

وقد نظمت المواد (97-118) من نظام الخدمة المدنية الأردني الإجازات، وتتنوع الإجازات التي يستحقها الموظف ما بين الإجازة السنوية، والعرضية، والمرضية، وإجازة الأمومة، وإجازة الحج، والإجازة الدراسية، والإجازة بدون راتب.

ونصت المادة (23) من قانون الخدمة المدنية الكويتي بأنه" لا يجوز للموظف أن ينقطع عمله إلا في حدود الإجازات التي يصرح له بها" وهذه الإجازات هي: إجازة دورية، إجازة خاصة بمرتب كامل أو مخفض أو بدون مرتب، إجازة مرضية.

ج. الترقية فقد نصت على الترقية جميع قوانين الخدمة المدنية وكحق من الحقوق المعنوية التي تمنح للموظفة، بالرغم من العائد المالي أيضاً للترقية، إلا أن طرحها ضمن الحقوق المعنوية فغالباً ما يسعى المعظم من الموظفين للترقية للإنتقال من فئة إلى فئة أعلى لاهتمامهم بالمركز الوظيفي أمام المجتمع، وفي ذلك نصت المواد (43-49) على الترقيات. وتناول المشرع الكويتي في المادة (22) من نظام الخدمة المدنية الكويتي مسألة الترقية على أن تكون الترقية في درجات مجموعات الوظائف العامة والفنية المساعدة والمعاونة بالأقدمية والاختيار، كما نصت على بألا تكون الترقية إلا إلى الدرجة التالية مباشرة لدرجة الموظف وفي نفس المجموعة التي تندرج فيها.

المطلب الثالث

القيادة الإدارية والمرأة الفلسطينية

من الثوابت المهمة لأمتنا والتي تدعم تفاعلنا على المستوى العالمي، فإن علينا رفض فكرة تقسيم العمل الاجتماعي وللرجل دوراً سياسياً، ومن الثوابت المهمة أيضاً رفض فكرة العلاقة مع المجتمع على أساس طبقة اجتماعية أو التميز بحضارة فرعية أو ثقافية منفصلة لكي يبقى عمل المراة ونضالها في السياق العام لمسيرة الأمة، وأن من حق المرأة المشاركة في كافة الميادين السياسية والوظائف والقضايا التشريعية و العمل المهني والنقابي، حيث تعتبر قضية المرأة قضية حيوية ومهمة في الواقع الاجتماعي والسياسي وهي ليست قضية بحث بحاجة إلى تأصيل رؤية

([1]) نص المادة (89) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

معاصرة لقضية المرأة امام تحديات المشروع الغربي، وقد استطاع موضوع القيادة الإدارية أن يحتل مكانة بارزة ومتميزة في الكثير من الدراسات الإنسانية والمنظمية (**الفرع الأول**)، وينحدر مبدأ الاهتمام بمسألة القيادة الإدارية للمرأة من قضية مبدئية بذاتها كونها واحدة من القضايا الاجتماعية والإدارية المرتبطة بالديمقراطية في المجتمع المعاصر، فمشاركة المرأة في المستويات القيادية هي قضية الديمقراطية بمعناها الأوسع لارتباطها ببناء المجتمع وقضية تحرر المجتمع من شتى القيود المتسلطة (**الفرع الثاني**) سواء أكان هذا التسلط من قبل الأفراد بعضهم على بعض كتسلط الرجل على المواقع القيادية دون المراة أم تسلط الدولة على المجتمع ككل[(1)]. كما نجد العديد من قيود الواقع الاجتماعي والاقتصادي والثقافي تميز بين الذكر والأنثى وتضعف القناعة بدور المرأة. ويتبين ذلك من خلال ضعف الكادر المهني الكافي للمرأة وضعف البناء المؤسسي العام على المستوى الحكومي.

وقد سعت الأمم المتحدة في القرن العشرين للنهوض بالمرأة بعد أن ارتسمت للأمم الصورة الواضحة لانسجام المرأة في المجتمع عبر اللجان الخاصة للمرأة لإبراز مكانة المرأة، مرتكزة في ذلك على مبادئ كرامة الإنسان وتساوي الحقوق في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان مثل حق المساواة أمام القانون، والحق في الجنسية، والتملك، والمشاركة في الحكم،والعمل، والضمان الاجتماعي، والتعليم.

الفرع الأول

مفهوم القيادة الإدارية

اختلفت اراء العلماء في تعريف القيادة فقد عرّفها كونتز وأدونيل وإبرج بأنها" عملية التأثير التي يقوم بها القائد في مرؤوسيه لإقناعهم وحثهم على المساهمة الفعالة بجهودهم في أداء النشاط التعاوني"[(2)].

برزت القيادة كظاهرة إنسانية في مختلف المجتمعات نتيجة التفاعل الاجتماعي بين الأفراد، وقد ازداد الاهتمام بالسلوك القيادي بسبب تعدد أهداف المؤسسات ووسائل تحقيقها في ظل بيئة معقدة انعكست تأثيراتها على طبيعة السلوك القيادي المطلوب، وفي ضوء التركيز على العلاقة بين السلوك القيادي وعملية تبوء المرأة الفلسطينية للمناصب القيادية فإن الاتفاق الوارد حول تناول ثلاث أبعاد أساسية تمثل في جوهرها الاطار العام للسلوك القيادي وهي كالتالي:

([1]) الشهابي، انعام عبد اللطيف (1995)، **المرأة والموقع القيادي: الدوافع والمعوقات**، بحث منشور ، الجامعة المستنصرية، ص32.

([2]) Koontz,harold,o`donnell,Cyril & weihrich,Heinz,(1980) **management**,(7th edition) California; mc graw.hill. koghakusha L.T.D.

أ. السمات الشخصية، تعتبر عملية تحديد السمات الشخصية للقائد من العمليات التي أثارت جدلاً واسعاً بين الباحثين، ومختلف الجهود تشير لهذا المفهوم من خلال ضرورة تمتع القائد بمجموعة من السمات والصفات والمواهب التي تؤهله للقيادة، والدافع القوي لتحمل المسؤولية، والمغامرة والمجازفة والإقدام في حل المشكلات، بالإضافة إلى الثقة بالنفس واللباقة و القدرة على التأثير في سلوك الاخرين من خلال قوة شخصيته، وقد اكتسبت الدراسات التي ركزت على السمات الشخصية مكانة واسعة في المجالين الأكاديمي والتطبيقي وساهمت بشكل كبير في تطوير اليات قياس هذه السمات واعتمادها في اختيار القائد.

ب. المهارات القيادية، إن هذا التعبير منطلق من حقيقة تصور الفرد كوحدة طاقة فكرية ذات أبعاد معينة إذا ما نظر إليها في فترة زمنية معينة حيث تترجم حينها على شكل قرارات، وبسبب تزايد المتغيرات ادركت المؤسسات أن توافر السمات الشخصية لم تعد كافية لتحقيق فاعلية العمل ما لم يتم الارتكاز إلى قاعدة معرفية وفكرية، وأصبح الامر أن الشعور بالقدرة على القيادة غير كافي بل أصبح يتطلب توافر مهارات وخبرات تعطي القائد القدرة على التفاعل مع متطلبات المنصب القيادي بالشكل المطلوب.وتتنوع تلك المهارات فمنها المهارات الإدارية والتي قد يكتسبها الشخص بالممارسة والخبرة ودراسة الأنظمة، وهناك المهارات الفنية والتقنية، ومهارات يتفق الجميع على أنها الأساس الذي تنطلق منه جميع المؤسسات في بناء السلوك القيادي الا وهي الابتكار والإبداع وهي مهارات ذهنية ترفض الأطر التقليدية، وعادة ما تستهدف إيجاد طرق وأساليب عمل جديدة قائمة على أساس ربط المتغيرات والافكار بشكل فريد ومتميز وأصيل.

ج. القدرات القيادية:اتساع القطاع العام وشموليته أدى إلى خلق بيئة تحتاج إلى فرض طاقات قيادية متميزة وقادرة على التناغم مع التأثيرات المجتمعية، وبذلك أصبح بعد القدرات القيادية يؤلف ركناً أساسياً في استراتيجات النجاح القيادي، وبشكل عام فإن القدرات تشير إلى القوة المطلوبة للقيام بعمل أو ممارسة نشاط عقلي ذو انعكاس إيجابي على اتخاذ السلوك القيادي الفاعل، كما يقوم القائد بتلبية احتياجات التابعين، وتوفير الامان لهم، وكذلك يحفزهم وهي ما تسمى بالقيادة التبادلية[1].

([1]) الحسين، ايمان بشير (2011)، **مرجع سابق**،ص 426.

الفرع الثاني

التمكين و القيادة الإدارية النسوية

من واجب كل دولة اتخاذ كافة التدابير اللازمة المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة سواء من جانب أي فرد أو مؤسسة بما فيها التشريعية لتغيير القوانين القائمة والأنظمة التي تشكل تمييزاً ضدها. ومن المؤكد أن شخصية المرأة وذكائها و إرادتها تلعب دوراً في تحقيق التمكين الذي تسعى له ومن الضروري ضمن هذا الفرع تعريف معنى التمكين (Empowerment)، فيعرف طبقاً لمعجم مفاهيم التنمية بكونه " عملية بناء ثقة الأفراد بأنفسهم عبر تعزيز قدراتهم في التفكير والإنتاج وإحداث تغيير نحو الأفضل وتحديداً أولئك المستبعدون تقليدياً عن عمليات اتخاذ القرار بفعل التهميش الاجتماعي أو العرقي أو غيره ".

ومن الممكن إذن تعريف تمكين المرأة بأنه المشاركة الفاعلة للمرأة في صنع القرار السياسي والاجتماعي والاقتصادي، ويبدأ تمكين المرأة بتوسيع نطاق الفرص والخيارات من التسلح بعناصر القوة التي تمكنها من إحداث تغيير في المجتمع.

وللوصول إلى قمة التمكين النسائي في المجتمع الفلسطيني فلا بد من تحقيق عناصره التي تنقسم إلى نوعين من الإجراءات:[1]

أولاً: إجراءت وطنية وتنقسم بدورها إلى 1.إجراءات عامة ويكون ذلك بتوسيع نطاق التعليم بهدف رفع معدلات الالتحاق بالمدارس، إن هذه الاجراءات متاحة لكل المواطنين، لكنها قد لا تكون كذلك بالنسبة للمرأة حين لا تكون المدرسة قريبة، أو انعدامها حتى، وهو ما يتطلب إبداء اهتمام أكبر لظروف وشروط تعليم الإناث بما في ذلك تغيير الرؤية الثقافية وتشجيع الأسر ولا سيما في الريف إلى إرسال بناتهن إلى المدرسة، وهذه الإجراءات قاعدة أساسية لا غنى عنها للحديث عن المرأة القيادية.2.إجراءات تخص المرأة بالذات ويبدو أن أفضل هذه الاجراءات يتمثل في (الكوتا) النسائية التي ارتكز إليها مفهوم التمييز الإيجابي للمرأة.

ثانياً: إجراءات دولية، نالت المرأة اهتماماً كبيراً خلال العقود الماضية بفعل العولمة التي جعلت العالم مثل قرية صغيرة، ازدحمت في شوارعها كلام كثير عن حقوق الإنسان وحريته ، وقد عقد مؤتمرات دولية كثيرة إلا أن جميع تلك الاتفاقيات والمؤتمرات ركزت على قضايا التمييز الذي تعاني منه المرأة دون تركيز أساسي على مسألة إشغال المرأة للمناصب القيادية باستثناء خطة

([1]) الحسني، عبد المنعم علي وجابر، هبه عبد المحسن (2016)، **تمكين المرأة من إشغال المراكز القيادية، مجلة كلية التربية للبنات**، المجلد (27)عدد(2)، ص748.

عمل مؤتمر بكين والتي تناولت عدة مجالات منها:-أ.عدم المساواة في الهياكل والسياسات الاقتصادية،ب.عدم المساواة في اقتسام السلطة وصنع القرار.ج.عدم المساواة في إدارة الموارد.

وقد تطلبت مشاركة المرأة الفلسطينية في المناصب العليا الجهد وتحمل الكثير من المتاعب التي لم تستطع أن تثنيها عن عزمها بل كافحت من أجل قضيتها،وبالرغم من النصوص التشريعية التي أنصفت المراة إلا أنه لحين هذه اللحظة تواجه النساء الفلسطينيات مشكلات في التطبيق الفعلي لتلك النصوص فقد نصت المادة (26) على "أن تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص"[1].

ومع ذلك فإن تمثيل المرأة في المراكز القيادية في مؤسسات القطاع العام ما زال ضعيفاً، وتعد ظاهرة قائمة في معظم الدول، بالرغم من انه عند الحديث عن القيادة والإدارة لا يتم التمييز بين القائد الرجل أو المرأة، بل الشخص الذي يتولى المركز الإداري، وللمدير أو القائد سلطة يستطيع أن يمارسها لضمان إنجاز مهام المؤسسة.

ومن الأدبيات المهمة التي لا بد من الإشارة إليها القرار 1325 الذي صدر عن الأمم المتحدة والذي ركز على أربعة مواضيع هي:

1. مشاركة النساء على كافة الأصعدة في صنع القرار وعمليات السلام.
2. التدريب الجنساني في عمليات حفظ السلام.
3. حماية حقوق الفتيات والنساء.
4. تعميم المنظور الجنساني في أنظمة الابلاغ والتنفيذ في الأمم المتحدة.

ويتبين من هذا القرار أنه يوفر للمرأة أو يدعو إلى أن تشغل مراكز قيادية وخاصة في ظروف النزاعات والحروب بوصفها شريكاً في عملية صنع القرار والمصالحة الوطنية وينطبق ذلك بشكل خاص على المراة الفلسطينية التي تعيش واقع ميزها عن جاراتها من الدول العربية فامتازت بمقاومة الاحتلال ومساندة الرجل ضد الاحتلال فكانت المراة الفلسطينية السباقة في لعب دور تصنع فيه القرار في كثير من المواقف،فعملت المرأة في الوظائف الحكومية الفلسطينية بعد

([1]) نصت المادة (26) من النظام الأساسي الفلسطيني على " للفلسطينين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الاتية:-
1.تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها وفقاً للقانون.
2.تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون.
3.التصويت والترشيح في الانتخابات لاختيار ممثلين منهم يتم انتخابهم بالاقتراع العام وفقا للقانون.
4.تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص.
5.عقد الاجتماعات الخاصة دون حضور أفراد الشرطة، وعقد الاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات في حدود القانون."

إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية 1995وإنشاء مؤسسات تابعة للسلطة (القطاع العام)كما أن الوضع السياسي والتوجهات الديمقراطية التي يسعى لرسمها أمام المجتمع الدولي لعبت دوراً كبيراً في دور المرأة في صنع القرار، وقد تم ذلك باستحداث دوائر للمرأة أو وحدات جندر في المؤسسات الحكومية وترأستها عادة المرأة،بالرغم من انني أرى ان لا حاجة لذلك داخل المؤسسات في حال كان هناك تكافؤ في الفرص وعدم تمييز جنسي، وهذا كله يتطلب تمكيناً من نوع خاص ينطوي ثقافة سياسية.

ولا بد من التركيز على واجب المرأة الواعية لحقوقها في المجتمع أن تناضل من أجل إقناع النسوة اللواتي يعملن معها بضرورة ثقة المرأة بذاتها وقدراتها كي تتمكن من النهوض بنفسها، متداركين بذلك الغيرة المتعارف عليها بين النساء وخاصة عند اعتلاء بعضهن المناصب الإدارية العليا، وتلك إحدى العوائق المؤسسية، وذلك بإيمان الجميع والنساء الموظفات قبل الرجال بأن المرأة لا تستطيع أن تكون مديرة ناجحة، كما أن المرأة تعيق تقدّم المرأة، وأن المرأة لا تؤمن بقدرات المرأة بل أحياناً تدرك تماماً قدراتها ومع ذلك تفضل الكثير من النساء من أن يكون رئيسهم في العمل ذكر وليس أنثى، وبذلك تنتصر الغيرة على تمكين المرأة في المناصب الإدارية العليا، وقد ذكرت الكثير من القياديات أن المراة تعنف المرأة كثيرا وخاصة في مراكز صنع القرار.كما أن هناك عائق اخر لمشاركة المرأة في صنع القرار يتمثل بالحق في الانتخاب والترشح، وذلك بالرغم من أن المرأة قد أعطيت هذا الحق على فترات متفاوتة في الدول العربية إلا أن نسبة النساء اللواتي يشاركن في الانتخاب ما زالت متدنية، فعلي سبيل المثال ما زالت نسبة النساء اللواتي رشحن أنفسهن كرئيسات دول حتى الأن متدنية، وذلك كله يعود لنمطية الجنس وتداخل الضغوط الوضعية والمسؤوليات المنزلية، ومع هذا فقد استطاعت كثير من النساء في العالم الوصول إلى مناصب سياسية عليا، ففي تشكيل السلطة الوطنية الفلسطينية كان التشكيل الوزاري الجديد الذي أعلن عام 1996 يتكون من (23) وزير، عينت انتصار الوزير وزيرة للشؤون الاجتماعية كما ذكرنا سابقاً، وحنان عشراوي وزيرة لوزارة التعليم العالي، ومع ذلك فقد قيل أن هذه النسبة أعلى من الدول المجاورة، ويعود السبب في ذلك إلى المشاركة الفعالة للمرأة الفلسطينية في إطار الحركة الوطنية.وفي ظل الحكومة الحالية لعام 2017 في فلسطين التي تتكون من (21) وزير، كان النصيب الوزاري للمرأة ثلاث وزارات، عبير عودة وزيرة الاقتصاد، هيفاء الاغا وزيرة شؤون المرأة، و رولا معايعة وزيرة السياحة والاثار، ونلاحظ أنه حتى وفي هذا العام المتقدم والذي نشهد فيه تطورات هائلة ودعم من المجتمع الدولي، فقد صدر حديثاً اعتماد الأمم المتحدة قرار بعنوان " حالة المرأة الفلسطينية وتقديم المساعدة لها"، إلا أن الوضع الداخلي

ليس بالتوقع المفترض من دعم وتمكين للمرأة الفلسطينية، فحتى تلك الوزارات التي منحت لثلاث سيدات وزارات خدماتية تقريباً، لا ترسم من خلالها سياسات.

ومع ذلك لا أحد ينكر مدى المساهمة التي قدمتها المرأة في الوظائف العامة، ومدى النجاح الذي حققته في هذا المجال، إلا أن نجاحها في هذا المجال ما زال محدوداً، ولذلك التساؤل الذي يجيب على مستقبل المرأة في الوظيفة العامة سيتناوله المطلب الأخير من هذا المبحث ضمن التنظيم المقترح (**المطلب الرابع**).

المطلب الرابع

التنظيم المقترح

إن التنظيم المقترح لتولي المرأة الوظائف العامة، والذي نوصي المشرع الفلسطيني بالأخذ به،يبنى على عدة أسس، أولها أساس دستوري وقانوني، وثانياً أساس اجتماعي ، وثالثاً أساساً اقتصادياً، ولكي نكون بصدد تنظيم مقترح بشأن تولي المرأة الفلسطينية الوظائف العامة، فلا بد من عرض لبعض الحقائق بذلك الشأن.

1. إن الأمومة ورعاية الأسرة هما وظيفتان اجتماعيتان ويمكن تقييمها من الناحية المالية مثل أي وظيفة عامة من وظائف الدولة، وبالتالي نقترح أن تكون لتلك الوظيفة الاجتماعية دور إيجابي على التنظيم المقترح الخاص لتولي المرأة الوظيفة العامة.
2. مساهمة المرأة في الوظائف حتى الان ما زالت في نطاق الوظائف الدنيا والوسطى ولم تصل إلى الوظائف القيادية إلا ضمن نطاق محدد.
3. ما زال هناك جزء اجتماعي في الوقت الحالي يدعو إلى تفرغ المرأة لرعاية أسرتها، وتلك الاراء تدعو إلى عودة المرأة وتفرغها لأسرتها ورعايتها لأطفالها.
4. بقاء المرأة التي سنحت لها الفرصة لاعتلاء منصب في الوظيفة العامة ضمن دائرة لا مجال لتجاوزها، لمحدودية شخصيتها.

وبناءاً على بعض تلك الحقائق فإننا نورد عدة تنظيمات مقترحة على النحو التالي:

تنظيم مقترح حول تولي المرأة الوظائف العامة من ناحية:-

أ- المنظومة التشريعية والقانونية.

ب- المنظومة الإجتماعية.(المساعدة الاجتماعية).

ج- المنظومة الأسرية.

أ. المنظومة التشريعية والقانونية لتولي المرأة الفلسطينية الوظائف العامة.

لا بد أن يكون هناك نظام قانوني واحد دون تفرقة بين الجنسين، واستناداً للمادة (111) من القانون الأساسي التي تعطي المجلس التشريعي صلاحية تعديل القانون الأساسي، فإن القانون الأساسي الفلسطيني قد أنصف المرأة بكافة نصوصه وخاصة بنص المادة (4/26)" تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص".فالنص لم يعنى منه التكافؤ بين المرأة والرجل، وإنما التكافؤ في الفرص بين أي مواطن واخر في طريق الوظيفة العامة والمناصب، ولذلك لا نرى في نصوص القانون الأساسي الفلسطيني أي ثغرة تترجم ضد المرأة، ونؤكد في هذا الإطار إنصاف الدستور الأردني أيضاً للمرأة وذلك حينما نص في المادة (2/22) "التعيين للوظائف العامة من دائمة ومؤقتة في الدولة والإدارات الملحقة بها والبلديات يكون على أساس الكفاءة والمؤهلات" وبالتالي هنا ميّز الدستور الأردني في التعيين في الوظيفة العامة بين من يحمل الكفاءة والمؤهل الأفضل سواء أكان ذكراً أم أنثى. وهذا التوجه الذي يجب على جميع القوانين الاحتذاء به، وليس من الضرورة ذكر الرجل والمرأة ضمن القوانين لأننا لسنا بحرب كتابية بين هذا وهذه، ولكن لا بد أن يكون كل شيء مبني على الكفاءة والمؤهلات والنزاهة والديمقراطية، ولا أرى في القوانين التي تناولتها خلال أطروحة الدكتوراة أي نص يعنّف المرأة، بل أن المزايا التي منحت للمرأة خلال نصوص قوانين الخدمة المدنية وقوانين العمل فهي جاءت كمكافأة للمرأة نتيجة للوظيفة الأخرى التي تقوم بها بجانب الوظيفة العامة للدولة.وليس لانها عنصر ضعيف في المجتمع، وكما يقال لكل مجتهد نصيب ولذلك إن منحت المرأة إجازة أمومة فذلك لأنها تقوم بوظيفة أصعب من الوظيفة في نطاق القطاع العام والخاص، ومع ذلك تصر على أن يكون لها مكانة مجتمعية ضمن اجتهادها في وظيفتها العامة.

فعند النظر لنص المادة (22) نراها تنص على أنه" يكون التعيين في الوظائف بحسب الأسبقية الواردة بالترتيب النهائي لنتائج الامتحان، وعند التساوي في الترتيب يعين الأعلى مؤهلاً فالأكثر خبرة، فإن تساويا تقدم الأكبر سناً، وتسقط حقوق من لم يدركه الدور للتعيين بمضي سنة من تاريخ إعلان نتيجة الامتحان".وكذلك الحال المواد (23-29) في مسألة التعيينات فهي تؤكد على تعيين من هو صاحب كفاءة ومؤهلات وبمرور إجراءات معينة للتوظيف هذا في حال ما قبل الدخول في الوظيفة العامة.فلا فرق بين رجل وإمرأة.

أما ما قد يساعد المرأة من وصولها للتمكين، فلا بد من تغيير في عدة قوانين لا تقتصر فقط على قانون الخدمة المدنية وإنما أيضاً قانون العقوبات، وقانون مكافحة الفساد، وذلك لكي

نستطيع القول ان هناك أمل للصعود بمكانة المرأة الفلسطينية وتمكينها حيث ما يواجه المرأة الموظفة من معضلات أمام الوظيفة العامة أمرين من ناحية قانونية:-

أولاً: التحرش الذي تتعرض له الموظفة داخل مؤسسات القطاع العام من الرؤوساء، ويؤدي ذلك إلى حرمانها من الترقيات في حال كان ردها سلبي مع المتحرش، أو فقدانها لعلمها إما بقرارا منها أو نتيجة لعرقلات يضعها الرئيس المتحرش أمامها وصولاً لفصلها من الوظيفة، وهو يعلم علم اليقين أن لا قانون عقوبات رادع لمسألة التحرش، ولا قانون مكافحة فساد كونه شخص فاسد.

ثانياً: الوساطة والمحسوبية والتي سببها عدم وجود تطبيق فعلي لقانون مكافحة الفساد، والذي بدوره يصعد الكثيرون نتيجة تلك الظاهرة، وتبقى المرأة في مكانها لا تبارحه.

فقانون العقوبات الأردني المطبق في أراضي فلسطين لم يحتوي على أي نص في مسألة التحرش إنما اكتفى بنص المادة (320) ضمن الأفعال المنافية للأحياء حيث نصت على " كل من فعل فعلاً منافياً للحياء أو أبدى إشارة منافية للحياء في مكان أو في مجتمع عام أو بصورة يمكن معها لمن كان في مكان عام أن يراه يعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن ستة أشهر أو بغرامة لا تزيد عن خمسين ديناراً". ولكن حتى في إطار الفعل المنافي للحياء فإن العقوبة لم تكن رادعة وخاصة حينما نص المشرع على إيقاع إحدى العقوبتين ومبلغ خمسين دينار كغرامة ليست رادعة على المطلق.

وبداية لا بد من المصادقة على مشروع قانون العقوبات الفلسطيني، والذي اشتمل في بنوده نص يعالج ظاهرة التحرش حيث نصت المادة (405) منه على "1. يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر وغرامة قدرها ثلاثمائة دينار كل من ارتكب فعل التحرش الجنسي". ومن الواضح أن المشرع الفلسطيني قد جمع بين العقوبتين الحبس والغرامة، ومع ذلك فإننا نوصي بأن تكون نص المادة كالتالي"يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنة وغرامها قدرها الفين دينار كل من ارتكب فعل التحرش الجنسي"، والعبرة من رفع قيمة الغرامة أن عادة من يجرؤ على فعل التحرش ضد الموظفة العامة هو الرئيس المباشر لها، وبالتالي مركزه القانوني جيد فغرامة الفين دينار قد تؤدي إلى الردع العام.

أما ما يجب تعديله ضمن المنظومة القانونية لتمكين المرأة فنحن بصدد تعديل في بعض النصوص التي تتعلق **بالإجازة** في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني:

أولاً يجب تعديل نص المادة (88) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني والتي تنص على " تمنح الموظفة الحامل إجازة براتب كامل لمدة عشر أسابيع متصلة قبل الوضع وبعده".

فعند النظر لإجازة الأمومة في ألمانيا مثلاً نجد أن الموظفة الحامل تحصل على ستة أسابيع قبل الموعد المقرر للولادة، وثمانية أسابيع بعدها، ليكون المجموع 14 أسبوعاً، أي شهر إضافي عن إجازة الموظفة الفلسطينية، أما في فرنسا فتحصل الموظفة الحامل على ما مجموعه 16 أسبوع، ستة أسابيع منها قبل الوضع، وعشرة بعد الوضع وتزيد هذه الفترة إلى 26 أسبوع ابتداءاً من الطفل الثالث، وفي السويد فتمنح القوانين للموظفة الحامل 50 يوماً قبل الولادة، ونعلم جميعاً أن الاستقرار الاقتصادي الذي تعيشه السويد ولذلك ما نوصي المشرع الفلسطيني بالأخذ به ما يلي" تمنح الموظفة الحامل إجازة براتب كامل لمدة 6 أسابيع إجبار قبل الوضع و12 أسبوع بعد الوضع".وما أريد أن أقوله في هذا السياق، أن زيادة مدة تلك الإجازة لا يرهق ميزانية الدولة حينما تضع موظفة بديلة عن الموظفة الحامل، وخاصة أن معظم الوظائف التي تمارسها النساء في مؤسسات القطاع العام في المستويات الدنيا والوسطى وبالتالي من الممكن لأي موظف أن يقوم بتلك الوظيفة إضافة لوظيفته مع زيادة في الراتب فقط وليس راتب كامل. وبتلك الإجازة تعود المرأة إلى وظيفتها بنفسية جيدة، لديها الطاقة والطموح لكي تستمر حينما تشعر بأن هناك من يقدّرها ويشعر بإرهاقها وتعبها.

ب. المنظومة الاجتماعية لتمكين المرأة في الوظيفة العامة.

أولاً: يجب على مؤسسات القطاع العام توفير دور حضانة لرعاية أطفال العاملات، ويعتبر هذا المقترح من أهم ما قد يساعد المرأة في وصولها لهدف التمكين، حيث له الكثير من الإيجابيات التي تؤثر على نفسية الموظفة ونفسية الطفل أيضاً، كما أن عوائد الحضانة المالية يعود بالنفع على خزينة الدولة أولا، وثانياً له دور في القضاء على جزء من البطالة حينما يتم تشغيل عدد من المؤهلات لتلك الوظيفة التي تتمثل بالاعتناء بالأطفال لسن الرابعة.

ثانياً: مراعاة التوزيع الجغرافي للموظفات في مؤسسات القطاع العام، المنتشرة في مختلف مناطق فلسطين، وتوزيعهن وفقاً لمناطقهم السكنية، وذلك مراعاة للدور الأسري الذي تقوم به الموظفة في المنزل.

ثالثاً: توفير وسائل نقل من أماكن السكن للمؤسسة العامة.

ج. المنظومة الأسرية لتمكين المرأة في الوظيفة العامة.

أولاً: منح الموظف المتزوج في إطار قانون الخدمة المدنية إجازة مدتها أسبوع تبدأ من تاريخ حالة الوضع لزوجته الموظفة، وذلك لمساعدتها في الطفل الذي هو مسؤول عنه أيضاً، ولنشر تلك التوعية التي يجب ان تتغلغل في جيلنا والأجيال القادمة لكي تستطيع المرأة من الوصول إلى التمكين الذي ننادي به جميعاً.

ثانياً: ليس صحيحاً ما يقال أن المسئولية المزدوجة للمرأة بين واجباتها كموظفة وواجباتها كزوجة وأم يضعف من انتاجيتها، وهذا سهل دحضه، حيث أن الوظيفة العامة وما يمارسه الموظف أو الموظفة في المؤسسة لا ينتقل واجباته إلى المنزل، ولكن يبقى أن يكون الزوج عوناً لزوجته داخل المنزل فيما يتعلق بمهام المنزل، ورعاية الأطفال.

الخاتمة

يتضح لنا من خلال هذه الدارسة أن تولي المرأة الوظائف العامة قد حاز تطوراً ملحوظاً وفقاً للإحصائيات التي ذكرت خلال المتن، حيث دخلت المرأة الوظيفة العامة بداية في الوظائف الكتابية والخدماتية، ثم دخلت بعد ذلك إلى العديد من مجالات الوظائف العامة التي كانت قبل ذلك مغلقة أمامها، وذلك بعد أن تغيرت نظرة المجتمع وحتى المرأة نفسها للصورة النمطية المرسومة قبل ذلك لها، وقد توصلت الدراسة إلى العديد من النتائج:

1. صاغ المشرع الفلسطيني المساواة بين الجنسين من خلال نصوصه القانونية والدستورية، حيث أن جميع أفراد المجتمع إزاء القانون في مركز واحد دون تفرقة بسبب الجنس، كما يتم التعيين في الوظيفة العامة في مؤسسات دولة فلسطين وفقاً للحاجة وبناءً على المؤهلات والكفاءات، حيث وضع المشرع شروط عامة ومجردة وبالتالي تطبق هذه الشروط على قدم المساواة بين الذكر والأنثى.
2. لقد ساوى الإسلام ما بين الرجل والمرأة في شغل الوظائف العامة، ولكن وضع شروطاً خاصة بعمل المرأة لا يجوز مخالفتها.
3. تمثيل المرأة في المراكز القيادية في مؤسسات دولة فلسطين ما زال ضعيفاً، وتعد هذه الظاهرة قائمة في معظم الدولة النامية منها وحتى المتقدمة أحياناً.
4. تطلبت مشاركة المرأة الفلسطينية في المناصب العليا الجهد وتحمل الكثير من المتاعب التي لم تستطع أن تثنيها عن عزمها بل كافحت من أجل قضيتها، وبالرغم من النصوص التشريعية التي أنصفت المراة إلا أنه لحين هذه اللحظة تواجه النساء الفلسطينيات مشكلات في التطبيق الفعلي لتلك النصوص.
5. أصبحت التشريعات المتعلقة بالنظام الوظيفي تتضمن نصوصاً تقرر مزايا عديدة للمرأة الموظفة، وهي نصوص الهدف منها تمكين المرأة من التوفيق بين وظيفتها وواجباتها العائلية، وهذا التطور الحديث في التشريعات الوظيفية يتفق مع الاتجاه الحديث لتحقيق مبدأ المساواة الفعلية بينهم وتحقيق العدالة الاجتماعية.
6. أدى توّلي المرأة الوظائف العامة إلى تأجيل سن الزواج بآثاره السلبية وتخفيض معدل الإنجاب، وتلك من أهم الآثار الإيجابية لاهتمام المرأة في الوظيفة العامة، فقد أدى ذلك إلى إنخفاض في معدلات الإنجاب حيث تفضّل المرأة العاملة غالباً الأسرة الصغيرة، وهذا الإنخفاض يرجع أيضاً إلى ارتفاع المستوى العلمي والثقافي.

7. مشرعي الدساتير وفقاً للدراسات المقارنة قد وضعو خصوصية للطفل والمرأة كما ويقتضي بموجب تلك النصوص الدستورية أن تكون الدولة ملزمة بتهيئة الظروف المناسبة والجو الملائم بهدف تشجيعها لرفع مستواها الحياتي.

8. إن الوساطة والمحسوبية في الوظيفة العامة تسهم بشكل واضح في التخلف السياسي حيث للواسطة والمحسوبية في الوظيفة العامة في فلسطين إنعكاس على التنمية السياسية الأمر الذي يهدد البناء المؤسساتي للدولة ويضعف الإنتماء والولاء للمواطنين.

التوصيات

1. منح حقوق متساوية بين الرجل والمرأة في العمل الوظيفي ومنح الترقيات والحوافز بناءً على الكفاءة وليس على أساس الجنس.
2. إعطاء الكوادر النسائية مراكز صنع القرار وعدم تحديدها بالوظائف الخدماتية.
3. تأمين الخدمات المتعلقة بالأمومة داخل المؤسسات وذلك لحث النساء الالتحاق بالوظيفة العامة (مثل إنشاء حضانات بأجور رمزية).
4. دعوة مؤسسات الحكومة الفلسطينية إلى ممارسة التمييز الإيجابي لصالح المرأة الفلسطينية.
5. العمل على إبراز دور المرأة الفعلي في مواقع صنع القرار وذلك لتحفيز النساء للوصول للمراكز العليا.
6. إعادة النظر بالقوانين والتشريعات السارية بهدف إنصاف المرأة ومساواتها بالرجل، حيث أصبحت تعيل أسرتها، وتسهم بشكل مباشر في تحمل الأعباء المادية للأسرة، فمساواتها بالرجل مطلب أساسي .
7. ضرورة توّجه المسؤولين التربويين بتفعيل الدور الذي يجب أن يلعبه النظام التربوي الذي يتمثل في تطوير شخصية الفتاة عبر المشاركة في الحياة السياسية، وتفعيل دور المدارس والجامعات، وضرورة اتخاذ السلطة الفلسطينية إجراءات من شأنها أن تعزز مكانة المرأة ودورها.
8. ضرورة اهتمام المسؤولين في شتى الوزارات بالناحية النفسية والصحية للنساء الموظفات، وتوفير أجواء مناسبة للعمل ، وتوفير ما يلزم للموظفات لكي يقمن بأعمالهن على أكمل وجه.

المراجع

القرآن الكريم

أبوبكر، نجاة عمر صادق (2007)، **دور المرأة في الحياة السياسية،** أطروحة دكتوراة غير منشورة، جامعة القاهرة، مصر.

أبودية، ماهر (2015)، **الوساطة والمحسوبية في الوظيفة العامة في فلسطين وأثرها على التنمية السياسية (الضفة الغربية)**، رسالة ماجستير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين.

أبوزيد، محمد عبدالحميد (2004)، **مبدأ المساواة بين الجنسين شرعاً ووضعاً**، القاهرة.

أبوعلبة، عبلة (2009)، **"ملخص بحث:الحركة النسوية الفلسطينية في الشتات بعد اتفاق أوسلو"**، دوريات دراسات المرأة، مجلد5، معهد دراسات المرأة، جامعة بيرزيت.

الأمم المتحدة (2011)، الجمعية العامة، مجلس حقوق الإنسان، **الدورة التاسعة عشرة**.

الائتلاف من أجل النزاهة والمسائلة (2010). **التحرش الجنسي في أماكن العمل كشكل من أشكال الفساد**. سلسلة تقارير (30).

بدوي، ثروت، **النظم السياسية أسس التنيظيم السياسي،** القاهرة: دار النهضة العربية، بدون سنة نشر.

بطيخ، رمضان والعجارمة، نوفان، (2010-2011)، **مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية: وسائل الإدارة العامة: الوظيفة العامة، القرارات الإدارية، الأموال العامة، العقود الإدارية،** عمان: إثراء للنشر والتوزيع.

بدوي، ثروت (1966)، **النظم السياسية**.

بشناق، باسم (2002)، **الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة،** الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان، رام الله.

بطارسة، سليمان سليم (1987)، **نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، النظرية والتطبيق،** ط1، عمان: دار وائل للنشر.

البنا، عاطف (1979)، **مبادئ القانون الإداري، أساليب النشاط الإداري ووسائله،** القاهرة: دار الفكر العربي.

بني عودة، سمر (2002)، **معوقات وصول المرأة للمناصب الإدارية العليا في المؤسسات الفلسطينية**، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح، نابلس، فلسطين.

الجبالي (2003)، **العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في النظام السياسي الفلسطيني،** أطروحة دكتوراة غير منشورة في العلوم السياسية، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر.

جبير، دينا (2005)، **الصعوبات التي تواجه المراة الفلسطينية في القطاع العام في محافظات شمال الضفة الغربية**، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح، نابلس، فلسطين.

جعفر، أشرف محمد أنس (2011)، **التنظيم الدستوري للوظيفة العامة**، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة.

جعفر، أنس (2007)، **الوظيفة العامة**، القاهرة: دار النهضة العربية.

جمعية الجليل وجمعية الأهالي (2007)، **الفلسطينيون في اسرائيل: المسح الاجتماعي الاقتصادي**، شفا عمرو والناصرة: جمعية الخليل وجمعية الأهالي.

الجمل، يحيى (1986)، **القضاء الاداري**، القاهرة: دار النهضة العربية.

جودة، صلاح احمد (2007)، **الرقابة القضائية على التعيين في الوظائف العامة**، أطروحة دكتوراة غير منشورة، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر.

حسني، حسني محمود (1993)، **الوجيز في شرح قانون العقوبات**، القاهرة: دار النهضة العربية.

الحسني، عبد المنعم علي وجابر، هبه عبد المحسن (2016)، تمكين المرأة من إشغال المراكز القيادية، **مجلة كلية التربية للبنات**، المجلد (27)، عدد(2)، ص748.

الحسين، ايمان بشير (2011)، السمات والمهارات التي تتميز بها المرأة القيادية الأردنية والمعوقات التي تواجهها، **مجلة جامعة دمشق**، المجلد27، العدد الثالث/الرابع، ص 426.

الخلايلة، محمد علي (2012)، **القانون الإداري**، ط1، الجزء الثاني، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر1996، في الجريدة الرسمية رقم76، المادة (51).

رحال، عمر (2010)، **مشاركة المرأة في الانتخابات: بين القوانين والموروث الاجتماعي**، مركز إعلام حقوق الانسان والديمقراطية شمس، رام الله.

رسلان، أنور احمد (1997)، **الوسيط القانون الإداري الوظيفة العامة**، القاهرة: دار النهضة العربية.

البرغوثي، صمود (2014)، ورقة موقف بعنوان" **تجريم التحرش الجنسي في الوظيفة العامة الفلسطينية ضرورة يقتضي انجازها"**.

الزبيدي، باسم و اخرون (2007)، **نظام الخدمة المدنية في فلسطين:ماهيته ودوره، التعيين والتوظيف والترقية، الحقوق والواجبات والانضباط**، كانون ثاني.

الزعبي، خالد سمارة (1993)، **القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الهاشمية الأردنية**، ط2، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

سعيد، نادر ونصيف، نوران (1998)، **المرأة الفلسطينية والتنمية**، برنامج دراسات التنمية ووزارة التخطيط والتعاون الدولي، سلطة التخطيط من أجل التنمية، ع (3)، بيرزيت، فلسطين.

الشريف، مصطفى، **تولي الوظائف العامة على ضوء القانون الأساسي العام للعامل**، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الجزائر، الجزائر.

القطناني، علاء سمير، (2011)، **الحاجات النفسية ومفهوم الذات وعلاقتهما بمستوى الطموح لدى طلبة جامعة الأزهر بغزة في ضوء نظرية محددات الذات**، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الأزهر، مدين، فلسطين.

الشهابي، انعام عبد اللطيف (1995)، **المرأة والموقع القيادي: الدوافع والمعوقات**، بحث منشور، الجامعة المستنصرية.

صادق، نجاة عمر (2007)، **دور المرأة الفلسطينية في الحياة السياسية**، جامعة عين شمس، القاهرة.

الطائي، كريم عبدالرحيم والدريدي، حسين علي (2010)، **حقوق الإنسان وحرياته الأساسية في المواثيق الدولية وبعض الدساتير العربية**، الأردن: دار ايله للنشر والتوزيع.

الظاهر، خالد خليل (1993)، **القانون الإداري (دراسة مقارنة)**، ط1، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة.

العكش، علاء خليل (2007)، **نظام الحوافز والمكافات وأثره في تحسين الأداء الوظيفي في وزارات السلطة الفلسطينية في قطاع غزة**، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الاسلامية، غزة، فلسطين.

العلمي، صباح سعد الدين العلمي (2006)، ورقة عمل بعنوان الإدارة والأداء الإداري في فلسطين، مقدمة إلى **مؤتمر التنمية وتطوير قطاع غزة**.

علي، محمد ابراهيم (1984)، **مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة-دراسة مقارنة**، أطروحة دكتوراة غير منشورة، جامعة القاهرة، مصر.

عمرو، عدنان (1999)، **شرح قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لعام 1998**، رام الله، فلسطين.

فارس، سامر واخرون (2005)، **دور المرأة في مستويات الإدارة العليا في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية**، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني، ماس، رام الله، القدس.

القبيلات، حمدي (2016)، **القانون الإداري (القرارات الإدارية، العقود الإدارية، الأموال العامة، الوظيفة العامة)**، ط2، ج2، عمان: دار وائل للنشر.

قويدر، ابراهيم (2005)، مكافحة العنف والتحرش الجنسي ضد المرأة العربية في ميدان العمل. لقاء صحفي. شبكة الانترنت **http//www.womengateway.com**

كمال، زهيرة (2003)، **المرأة واتخاذ القرار في فلسطين، وضعية المرأة الفلسطينية**، دراسات وتقارير، المجلد الأول، المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية، مفتاح"، فلسطين.

كنعان، نواف (د.ت)، **القانون الإداري**، الكتاب الثاني، عمان: دار الثقافة.

المعجم الوسيط نقلاً عن جفال، عبدالله (2012-2013)، **جريمة الواسطة والمحسوبية في قانون مكافحة الفساد**، بحث غير منشور، نقابة المحامين الفلسطينيين.

من أمراض مجتمعنا الواسطة والمحسوبية، وكالة سرايا للأنباء، **http://www.sarayanews.com/index**

مهنا، أميمة (1984)، **المرأة في الوظيفة العامة**، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر.

النجفي، مصطفى سالم النجفي (2007)، **المساواة ودورها في الوظيفة العامة**، أطروحة دكتوراة غير منشورة، جامعة الموصل، موصل، العراق.

هيئة سوق رأس المال الفلسطينية، عن الرابط التالي: **.http/www.pcma.ps/authority/pages/board-of-dirrectors.aspx**

الوائلي، ياسر (2006)، الفساد الإداري..مفهومه ومظاهره وأسبابه: مع الإشارة إلى تجربة العراق في الفساد.صحيفة النبأ **http://www.annabaa.org/nbahome/nba80/010.htm**

وثيقة الاستقلال الفلسطيني.**http://info.wafa.ps/atemplate.aspx?id=3407** تاريخ الزيارة 2016/10/10

المراجع الأجنبية

Koontz, harold,o`donnell,Cyril & weihrich,Heinz, (1980) **management**, (7th edition) California; mc graw.hill. koghakusha L.T.D.

Mghadam, (1993). **Beneria 1982**; Brydon and Chant 1989.

Sabitha,marican (2008). **Sexual harassement awareness training at workplace**:can it effect administrators` percepection?JOAAG,VOL.3.No.2.

Ghanem,H,P.Ali,attorney.Abu Jaber Najim (2005**). Attitudes towards the status and rights of Palestinian women in Israel Nazareth**:women against violence.

القوانين والمواد

القانون الأساسي الفلسطيني المعدل 2003.

قانون الخدمة المدنية الأردني رقم (82)المعدل لسنة 2013.

قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لعام 1998 وتعديلاته.

المادة (108) قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

نص المادة (89) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

المادة (51) قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

نص المادة (26) من النظام الأساسي الفلسطيني

نص المادة (305) من قانون العقوبات الاردني لسنة 1961 .

نص المادة (503) من القانون الجنائي العام المغربي رقم (04/03) لسنة 2004.

نص المادة (24) من قانون الخدمة المدنية على" يشترط فيمن يعين في أي وظيفة أن يكون:

نص المادة (19) من قانون الخدمة المدنية"تعلن الدوائر الحكومية عن الوظائف الخالية بها

المادة (24)، الفقرة الثالثة، قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4عام 1998.

المادة (2) فقرة ج من نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي لسنة 1988.

نص المادة (25) من قانون الخدمة المدنية الاردني المعدل

القانون عدد (73) لسنة2004.بتاريخ 2004/8/3، المتعلق" بالأخلاق الحميدة وزجر التحرش الجنسي"، الفصل226 /3.

القانون الأساسي المعدّل: هو الوثيقة التي تنظم حقوق الأفراد وحرياتهم والسلطات المختلفة للسلطة الوطنية الفلسطينية، نشر هذا القانون في الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية) في العدد الخاص الصادر بتاريخ 2003/3/19.

نص المادة (1/25) من القانون الأساسي

القانون الاساسي الفلسطيني، المادة (26).

نص المادة (86) من القانون الأساسي المعدّل

انظر حكم محكمة التمييز الاردنية بصفتها الحقوقية في القضية رقم (2006/2294) الصادر بتاريخ 2007/3/13.

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية،المادة 25 فقرة ج.

الميثاق العربي لحقوق الانسان، المادة 25.

القانون الأساسي الفلسطيني المعدل عام 2003، المادة (22).

الاعلان العالمي لحقوق الانسان الصادر في 10 ديسمبر 1948، المادة 23.

ديوان الموظفين العام، التقرير السنوي لعام 2009.

WOMEN IN PUBLIC OFFICE IN THE PALESTINIAN LEGISTLATION COMPARATIVES STUDY

By

Sanaa Tawtah

Supervisor

Dr.Nofan Ajarmeh

ABSTRACT

There is no doubt that women have a fundamental role in any society. The status of women in modern times has changed as a result of the determination of the principle of equality and the recognition of women in many rights in various fields،and achieved gains and achievements, This study is concerned with the issue of women and their right to public service, after the traditional image of women's work has deteriorated. Therefore, the study aimed to identify obstacles to women's access to senior positions in public Palestinian institutions, And to monitor the problems faced by women in the process of access to senior management positions, and the administrative organs of the State to work on the application of the basis of promotion on the basis of competence and merit, and the study also concluded through the comparative study to the need to study other civil service legislation and modify some commensurate with equality and the spirit of the times.

Key words: Women,Public office,State of Palestine.